

**Da política de cooperação à cooperação da política.  
A política de cooperação técnico-militar no Pós 25 de Abril de  
1974.  
O caso particular de Angola.**

**Mário Rui Pinto da Silva**

**Tese de Doutoramento no Ramo de Ciência Política**

**Área de Especialidade em Políticas Públicas**

**Outubro, 2016**

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor no Ramo de Ciência Política (Área de Especialidade em Políticas Públicas), realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues e do Professor Doutor José Fontes.

### **Declarações**

Declaro que esta tese resulta da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão mencionadas no texto, nas notas e nas referências.

O candidato,

\_\_\_\_\_

Lisboa, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Declaro que esta tese se encontra em condições de ser apreciada por júri a designar.

O (A) orientador (a)

\_\_\_\_\_

O (A) orientador (a)

\_\_\_\_\_

Lisboa, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

À memória do meu pai, um exemplo eterno...

Aos meus filhos Miguel e Tomás.

## **AGRADECIMENTOS**

Um trabalho de investigação desta natureza é o resultado sinérgico de um elevado número de contributos que direta ou indiretamente concorrem para o produto final. Neste sentido, aqui deixo o meu público agradecimento:

À Professora Doutora Teresa Rodrigues expresso o meu reconhecimento pessoal e elevada estima, pela orientação e disponibilidade permanentes, pelo rigor científico e pela exigência sempre presentes neste longo processo. A sua ação revelou-se decisiva no caminho a percorrer, na nossa motivação e na nossa dedicação.

O Professor Doutor José Fontes foi desde início o mentor que me influenciou a realizar o doutoramento e especificamente na área de ciência política. O seu exemplo e o seu rigor foram cruciais na tomada de decisão. O seu profundo conhecimento, a sua permanente disponibilidade e o seu espírito crítico foram determinantes na orientação deste trabalho.

Ao Professor Doutor Adriano Moreira agradeço a visão, os ensinamentos, a partilha do seu vasto e profundo conhecimento e a simplicidade com que o fez, a delicadeza, a gentileza e o rigor a que tive a honra de presencialmente aceder.

Ao Dr. Luís Amado agradeço a visão, o rigor, a clareza do discurso e as pertinentes reflexões que me permitiram compreender melhor a temática e as várias categorias/dimensões a considerar na análise do tema.

Ao General Loureiro dos Santos agradeço a visão, o profundo conhecimento sobre o domínio técnico-militar da política de cooperação, o rigor e a sabedoria que comigo partilhou, a par da sua imediata disponibilidade e camaradagem.

À Professora Doutora Sofia Menezes agradeço a correção linguística do abstract, a sua amizade e a sua imediata disponibilidade.

À Dr.<sup>a</sup> Olga Lisboa agradeço todo o apoio administrativo, a permanente disponibilidade e a sua amizade.

Aos meus amigos, aos oficiais, professores, alunos, sargentos e pessoal civil da Academia Militar, agradeço a confiança, o permanente incentivo e a amizade.

À minha família nuclear, em especial à Eduarda, agradeço o incentivo, a confiança, a serenidade e a paciência, fatores que em muito contribuíram para que este processo decorresse com a tranquilidade necessária.

## **RESUMO**

O presente estudo investigou o processo de elaboração da política (*policy process*) de cooperação portuguesa e em particular a cooperação técnico-militar com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Pretendemos descrever e explicar o ciclo de mudanças operado na política de cooperação portuguesa e, em particular, na cooperação técnica militar após o 25 de Abril de 1974.

Descrevemos a formulação, a implementação, a execução e a avaliação desta política pública a partir das perspetivas teóricas de Frey (2000) e de Jann & Wegrich (2007) e explicamos os ciclos de mudanças do processo político com recurso à *Policy Analysis*. Os dados foram obtidos através de uma análise intensiva que incidiu sobre a legislação e outros documentos estruturantes da política de cooperação portuguesa (Leis, Decretos-Lei, Resoluções, Portarias e Programas do Governo) e da cooperação técnico-militar em particular (Leis, Decretos-Lei, Programas de Governo, e Programas-quadro), seus princípios gerais, meios, instrumentos e objetivos.

Os resultados sugerem que existiu um primeiro ciclo político (1974-1985) onde, para além de se procurar garantir coerência, se definiram os principais setores de intervenção através de acordos gerais. Seguiu-se um segundo ciclo político (1986 a 1998), que procurou imprimir coerência, visão e direção à ação política e obter um instrumento de correção que lhe faltava. Finalmente, o terceiro ciclo (1999 a 2014) é sugestivo de que a ação política procura reforçar a coordenação e a transparência subjacente ao processo político e procura incorporar-lhe uma maior coerência e eficácia, designadamente, ao reforçar e consolidar, em 2014, o papel do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. enquanto organismo responsável pela direção, coordenação e supervisão da cooperação.

Ao nível da cooperação técnico-militar, principalmente a partir de 1990, as mudanças operadas resultaram, basicamente, de um processo reativo como resposta a alterações observadas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que motivaram o aparecimento da multilateralidade em 2001, o Programa de Apoio às Missões de Paz em África e o protocolo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em 2006. Em 2012 foi reforçado o papel da Direção de Serviços da Cooperação Técnico-Militar, como unidade orgânica nuclear de coordenação e de avaliação no domínio técnico-militar da cooperação portuguesa e em 2015 o papel da Direção Geral da Política de Defesa Nacional, como o serviço central promotor e coordenador da política de cooperação no domínio da defesa.

Afiguram-se necessárias a reconfiguração modelar da política de cooperação portuguesa autonomizando esta política pública num ministério próprio e a redefinição dos acordos, dos projetos e das ações da cooperação técnico-militar, uma vez que este domínio da cooperação se encontra numa fase de rotina e de estagnação, carecendo de revitalização geradora de ganhos de eficácia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política de cooperação, cooperação técnico-militar, *policy process*, *policy analysis*.

## **ABSTRACT**

This study researched the Portuguese cooperation policy process, in particular military technical cooperation with the African Portuguese Speaking Countries. It intends to describe and explain the cycle of change that occurred in the Portuguese cooperation policy, more specifically regarding military technical cooperation after the 25th April 1974.

The formulation, implementation, execution and assessment of this public policy are thoroughly described and based upon Frey's (2000) and Jann & Wegrich (2007) theoretical perspectives whereas the cycles of change of the policy process are explained through the use of policy analysis.

The data were obtained through extensive analysis of legislation as well as other defining documents of the Portuguese cooperation policy (Laws, Decree-Laws, Resolutions, Ministerial orders, and Government Programs), and technical military cooperation in particular (Laws, Decree-Laws, Government Programs and Framework Programs).

In accordance to the results obtained there was a first political cycle (1974-1985) in which the main sectors of intervention were defined by means of general agreements. There was a second political cycle (1986-1998) where there was a search for coherence, vision and direction within the political action and an attempt to obtain the necessary element of correction that were missing. Finally, the third cycle (1999-2014) suggests that the political action tries to reinforce the coordination and transparency underlying the political process at the same time trying to embody it with more coherence and efficiency. Namely, by reinforcing and consolidating the role of *Instituto Camões*, in 2014, as the body responsible for the direction, coordination and supervision of cooperation.

Regarding military technical cooperation, mainly as from 1990, the changes that took place resulted from a reactive process as a response to changes that occurred in the Strategic Concept of National Defense. These changes gave rise to multilateralism in 2001, to the Support Program to Peace Missions in Africa and to the protocol of the Community of Portuguese-Speaking Countries, in 2006.

In 2012, the role of the Directorate of Services for Military Technical Cooperation was reinforced as the organic unit for coordination and assessment within the field of Portuguese military technical cooperation; in 2015 the role of the Directorate-General for the National Defense Policy was reinforced as the central service promoting and coordinating the policy of cooperation in the field of defense

Once military technical cooperation is lapsing into stagnation and routine it needs urgent revitalization and effectiveness, making it therefore necessary to reconfigure the Portuguese cooperation policy by means of providing it with its own ministry and by redefining agreements, projects and actions within this field.

**KEY-WORDS:** Cooperation policy, military technical cooperation, policy process, policy analysis.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL .....</b>	<b>6</b>
1.1. O neo-institucionalismo: da cooperação das instituições às instituições de cooperação .....	7
1.1.1. O institucionalismo histórico: as instituições em ato.....	12
1.1.2. O institucionalismo sociológico: os processos culturais e sociais .....	16
1.1.3. Os efeitos da globalização .....	19
1.1.4. A soberania e a ingerência.....	21
1.1.5. A cooperação internacional: um conceito multifatorial .....	25
1.1.5.1. Tipologias de cooperação internacional .....	26
1.1.5.2. Origem, fundamentos e evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento .....	29
1.1.5.3. A cooperação militar: a (nova) diplomacia de defesa .....	60
1.2. As políticas públicas .....	63
1.2.1. O processo de elaboração .....	67
1.2.1.1. A fase da formulação .....	68
1.2.1.2. A fase da implementação .....	69
1.2.1.3. A fase da avaliação.....	72
1.2.2. Configurações modelares da política de cooperação no seio da OCDE/CAD .....	75
1.2.2.1. De implementação .....	78
1.2.2.2. De avaliação .....	80
<b>CAPÍTULO 2. O MÉTODO.....</b>	<b>104</b>
2.1. De abordagem (lógica da investigação).....	105
2.1.1. O método dedutivo .....	105
2.1.2. O método indutivo .....	106
2.2. De procedimento.....	106
2.3. Quanto aos objetivos .....	107
2.4. Técnicas de recolha de dados .....	109
2.5. O desenho da investigação.....	112
<b>CAPÍTULO 3. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA.....</b>	<b>113</b>
3.1. A formulação da política de cooperação.....	117
3.1.1. A Visão.....	118
3.1.2. Missão e valores .....	121
3.1.3. Objetivos .....	121



3.2. A implementação da política de cooperação .....	123
3.2.1. Os Governos provisórios .....	124
3.2.2. Os Governos constitucionais .....	129
3.3. A execução da política de cooperação .....	140
3.3.1. Resultados da APD .....	143
3.3.1.1. A APDB .....	146
3.3.1.2. A APDM .....	152
3.4. A avaliação da política de cooperação .....	154
 <b>CAPÍTULO 4. A CTM: O CASO PARTICULAR DE ANGOLA .....</b>	 <b>157</b>
4.1. A implementação da CTM .....	160
4.1.1. Os Governos constitucionais .....	161
4.2. A execução da CTM .....	173
4.2.1. Despesas globais .....	176
4.2.2. Execução da formação .....	178
4.3. A avaliação da CTM .....	181
4.4. O caso particular de Angola .....	183
4.4.1. Indicadores sócio-económicos de desenvolvimento .....	183
4.4.2. Antecedentes institucionais dos acordos com Portugal .....	187
4.4.2.1. Os Acordos de paz .....	188
4.4.2.2. As ações políticas angolanas de 1976 a 1996 .....	191
4.4.2.3. Dos acordos à paz .....	194
4.4.3. O acordo de CTM .....	198
4.4.3.1. A execução dos PQ .....	198
4.4.3.2. A execução da formação .....	206
4.4.3.3. Despesas Globais .....	209
 <b>CAPÍTULO 5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	 <b>211</b>
5.1. As mudanças operadas na política de cooperação portuguesa .....	212
5.1.1. O primeiro ciclo: as bases da política de cooperação .....	212
5.1.2. O segundo ciclo: a coerência, a visão e a direção .....	214
5.1.3. O terceiro ciclo: o reforço da coordenação e a transparência subjacente ao processo político .....	216
5.2. As mudanças operadas na CTM .....	219
5.3. Tentativa de redefinição do modelo de cooperação portuguesa e em particular da CTM .....	225
 <b>CONCLUSÃO .....</b>	 <b>233</b>
 <b>REFERÊNCIAS .....</b>	 <b>242</b>

<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>268</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>272</b>
<b>LISTA DE QUADROS .....</b>	<b>275</b>
<b>APÊNDICE A – REDEFINIÇÃO DA CONFIGURAÇÃO MODELAR DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA E DA CTM EM PARTICULAR .....</b>	<b>277</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

- AAA – Agenda de Ação de Acra
- AASM – *Associated African States and Madagascar*
- AD – Adido de Defesa
- ADA – Agência Austríaca para o Desenvolvimento
- AFD – Agência Francesa para o Desenvolvimento
- AGC – Acordos Gerais de Cooperação
- AGCA – Acordos Gerais de Cooperação e Amizade
- AJ – Assessoria Jurídica
- AIDCO – Serviço de Cooperação Europeia para a Ajuda Externa
- AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
- ACP – África, Caraíbas e Pacífico
- AMEx – Academia Militar do Exército
- AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
- APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
- APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- APDB – Ajuda Pública ao Desenvolvimento Bilateral
- APDM – Ajuda Pública ao Desenvolvimento Multilateral
- BCA – Balança Comercial de Angola
- BEI – Banco Europeu de Investimentos
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- BMZ-E – Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
- CCN – Comissão de Coordenação das Negociações

CDA – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEMGFA – Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

CFI – Corporação Financeira Internacional

CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação

CID – Centro de Informação e Documentação

CIDA – Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional

CIRCI – Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos

CMAC – Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação

CMI – Cooperação Militar Internacional

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRP – Constituição da República Portuguesa

CM – Conselho de Ministros

CMAC – Conselho de Mimistros para os Assuntos da Cooperação

CTM – Cooperação Técnico-Militar

DAA – Departamento de Avaliação e Auditoria

DACD – Declaração Anual sobre Cooperação para o Desenvolvimento

DCD – Departamento de Cooperação para o Desenvolvimento

DCD – *Development Co-operation Department*

DCTM – Departamento de Cooperação Técnico-Militar

DCTM – Direção de Serviços de Cooperação Técnico-Militar

DDC – *Directorate for Development Co-operation*

DECM – Divisão de Estudos e Cooperação Militar

DESA – *Division for Sustainable Development*

DGAC – Direção Geral de Administração Civil

DGEG – Direção-Geral de Energia e Geologia

DG DEVCO – Direção Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento

DGF – Direção Geral de Fazenda

DGPDN – Direção Geral de Política de Defesa Nacional

DGC – Direção Geral da Cooperação

DG ECHO – Direção Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil

DL – Decreto-Lei

DGPOLDE – Direção Geral de Planeamento e Avaliação da Política para o  
Desenvolvimento

DPQA – *Department of Programming Quality of Aid*

DRB – Divisão de Relações Bilaterais

DRI – Departamento de Relações Internacionais

DRM – Divisão de Relações Multilaterais

DSCB – Direção dos Serviços de Cooperação Bilateral

DSC – Direção do Serviço de Cooperantes

DSCM – Direção dos Serviços de Cooperação Multilateral

DT – Diretor Técnico

ECC – *Evaluation and Corporate Controlling*

EKDU – *Evaluation and Knowledge Development Unit*

E&RC – *Evaluation & Research Committee*

ESPUM – Ensino Superior Público Universitário Militar

EVA-11 – *Development Evaluation*

EU – *Evaluation Unit*

EUA – Estados Unidos da América

FA – Forças Armadas

FAA – Forças Armadas Angolanas

FALA – Forças Armadas de Libertação de Angola

FCE – Fundo para a Cooperação Económica

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

FEMIP – Facilidade Euro-Mediterrânica de Investimento e Parceria

FMI – Fundo Monetário Internacional

FP – Formação Pessoal

GAA – Gabinete de Avaliação e Auditoria

GAAI – Gabinete de Aprendizagem, Avaliação e Investigação

GAD – Grupo de Assistência para o Desenvolvimento

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

GCC – Gabinete Coordenador para a Cooperação

GEPDN – Gabinete de Estudos de Política de Defesa Nacional

GOP – Grandes Opções do Plano

GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

IC – Instituto Camões

ICL, I.P. – Instituto da Cooperação e da Língua, Instituto Público

ICALP – Instituto de Cultura e Língua Portuguesa

ICCT – Instituto para a Cooperação Científica e Tecnológica

ICE – Instituto para a Cooperação Económica

ICEIDA – Agência para a Cooperação e Desenvolvimento Internacional Islandesa

ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa

IDN – Instituto de Defesa Nacional

IESM – Instituto de Ensino Superior Militar

IP – Instituto Público

IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

IOB – *Policy and Operations Evaluation Department*

IUM – Instituto Universitário Militar

KOICA – Agência de Cooperação Internacional

LDN – Lei de Defesa Nacional

MAE – *Monitoring Audit Evaluation*

MC – Ministério da Cooperação

MCI – Ministério da Coordenação Interterritorial

MDN – Ministério da Defesa Nacional

ME – Ministério da Educação

MFA – *Ministry of Foreign Affairs*

MF – Ministério das Finanças

MME – Missões Militares no Estrangeiro

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MNEC – Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação

MRE – Ministério das Relações Externas

MU – Ministério do Ultramar

NATO – *North Atlantic Treaty Organization*

NORAD – Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento

NZAID – Agência da Nova Zelândia para o Desenvolvimento Internacional

OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OECE – Organização para a Cooperação Europeia

OIC – Organização Internacional do Comércio

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PAMPA – Programa de Apoio às Missões de Paz em África

PED – Países em Desenvolvimento

PEMPOR – Programa de Ensino Militar em Portugal

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PEC – Programas Estratégicos de Cooperação

PIC – Programas Indicativos de Cooperação

PIN – Programas Indicativos Nacionais

PMD – Países Menos Desenvolvidos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PQ – Programa – Quadro

PR – Presidente da República

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

PTU – Países e Territórios Ultramarinos

QADE – *Quality Assurance and Development Effectiveness*

QCD – *Quality Control Division*

QFP – Quadro Financeiro Plurianual

RA – Repartição Administrativa

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RDC – República Democrática do Congo



RI – Relações Internacionais

RNB – Rendimento Nacional Bruto

RSD – Reforma do Setor da Defesa

RSS – Reforma do Setor da Segurança

SADC – *Southern Africa Development Community*

SADEV – Agência Sueca para a Avaliação do Desenvolvimento

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

SED – Secretaria de Estado da Descolonização

SEO – *Special Evaluation Office*

SDN – Sociedade das Nações

SI – Sistema Internacional

SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento

SSIC – Secretário de Estado para a Cooperação Internacional

TUE – Tratado da União Europeia

UA – União Africana

UACD – Unidade Independente de Avaliação para a Cooperação e Desenvolvimento

UE – União Europeia

UNAVEM – *United Nations Angola Verification Mission*

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento



## **INTRODUÇÃO**

---

*“We, Heads of State, Ministers and representatives of developing and developed countries, heads of multilateral and bilateral institutions, representatives of different types of public, civil society, private, parliamentary, local and regional organizations meeting here in Busan, Republic of Korea, recognize that we are united by a new partnership that is broader and more inclusive than ever before, founded on shared principles, common goals and differential commitments for effective international development”.*

Busan (Partnership for Effective Development Co-operation four High Level Forum on Aid Effectiveness, 2011, p.51).

Esta tese é consequência de um percurso de vida profissional e o corolário de um caminho, quase uma obrigação auto-imposta, uma necessidade que procura respostas para um problema relativo à política de cooperação portuguesa e em particular à cooperação técnica no domínio militar, vulgarmente designada por Cooperação Técnico-Militar (CTM)<sup>1</sup>.

O estudo procura concretizar uma análise intensiva sobre a problemática da política de cooperação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

O facto de o autor ter desempenhado funções como Diretor Técnico (DT) de um projeto de CTM, durante dezoito meses na Academia Militar do Exército (AMEx) angolano, ajudou a perceber a necessidade da existência de um estudo consistente e aprofundado sobre a política de cooperação portuguesa com os PALOP e em particular no domínio da CTM.

A investigação do tema encontra justificação no facto da política de cooperação portuguesa com os PALOP ser uma preocupação permanente dos vários Governos desde 1974 e porque o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), desde a sua origem em 1985 e nas sucessivas reedições em 1994, em 2003 e em 2013<sup>2</sup>, também

---

<sup>1</sup> Ao longo deste trabalho utilizamos o termo CTM para nos referirmos à cooperação técnica no domínio militar.

<sup>2</sup> A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 19/2013 de 5 de abril, que aprovou o atual CEDN, e a subsequente RCM n.º 26/2013 de 11 de abril, que aprovou a Reforma “Defesa 2020”, definiram as orientações políticas para a implementação da reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas (FA) (Decreto Regulamentar n.º 14/2015, de 31 de julho).

reconhece a CTM como um dos instrumentos a valorizar no seio da política externa portuguesa. O CEDN assume que Portugal deverá empenhar-se na valorização dos programas de cooperação militar e de segurança, no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e estabelecer parcerias estratégicas de cooperação relevantes para a defesa de interesses comuns (RCM n.º 26/2013).

Investigar a política de cooperação implica, num primeiro momento, a adoção de um quadro teórico de referência. Neste âmbito, saliente-se que a problemática é complexa e de contornos difusos, que interessa circunscrever num quadro coerente. Importará compreender como nasceu esta política, os seus antecedentes e consequentes e vislumbrar caminhos para o futuro, com o intuito de se pretender maximizar a sua eficácia.

Interessam-nos particularmente as relações entre Estados do tipo cooperação e de carácter técnico-militar. Olhamos para a ciência política como um processo que se desenvolve na comunidade internacional e que resulta da combinação de relações nacionais e transnacionais. Entendemos a comunidade internacional como um espaço geográfico, que permite ao ser humano estabelecer entre si relações de cooperação (Fernandes, 2008), onde a política privilegia as relações económicas e culturais e os fenómenos da interdependência e da solidariedade (Huntzinger, 1991).

A análise centra-se no processo político, assumindo que a boa política é aquela que possui viabilidade de execução para que o *policy process* seja eficaz e adaptado à realidade e às necessidades que a cooperação exige.

A nossa atenção é também dirigida para a aprendizagem oriunda da experiência, em especial, de experiências de fracasso que motivam a correção de erros cometidos (Wildavsky, 1979). Incorporamos, inevitavelmente, micro fragmentos da nossa experiência numa matriz fenomenológica de análise.

A investigação incide sobre a legislação (Leis, Decretos-Lei, Resoluções, e Portarias) e sobre outros documentos estruturantes da política de cooperação portuguesa (Programas do Governo e Grandes Opções do Plano) e da CTM em particular (Leis, Decretos-Lei, Programas do Governo, Programas-Quadro (PQ) de CTM e CEDN), seus princípios gerais, âmbito, variantes, meios, instrumentos e objetivos. Neste sentido, o tema da tese pretende traduzir uma descrição exaustiva deste processo.

Focando em tese a política de cooperação portuguesa nos últimos 42 anos, procedemos a um estudo que procura responder à seguinte questão de investigação:

*Que mudanças se operaram no processo de elaboração da política de cooperação portuguesa com os PALOP, e em particular na CTM, após o 25 de Abril de 1974?*

O objetivo geral desta investigação é descrever o ciclo de mudanças que se operou no processo de elaboração da política de cooperação portuguesa desde a queda do Estado Novo, que coincidiu com um amplo e complexo processo de descolonização, que viria a eleger os PALOP como os principais e atuais beneficiários desta política pública.

Pretendemos especificamente identificar os fatores subjacentes às mudanças operadas na política de cooperação portuguesa e em particular no seu domínio técnico-militar, após o 25 de Abril de 1974.

Para analisar, interpretar e compreender a problemática e tendo em vista a concretização dos nossos objetivos, estruturamos a investigação em cinco capítulos.

No capítulo 1, na secção 1, descrevemos o paradigma neo-institucional da ciência política. Chamámos à colação o paradigma neo-institucional porque esta abordagem, ao considerar as instituições como variáveis independentes, fornece-nos uma estrutura concetual adequada à análise do processo de elaboração de políticas públicas.

Na última parte da secção descrevemos a cooperação internacional como um instrumento contemporâneo, que nasce e se desenvolve fundada em mecanismos que tendem a perpetuar as estruturas institucionais. Entendemos necessário compreender o contexto histórico da sua génese e os contextos promotores do seu desenvolvimento e da sua evolução, porque sem a consideração das variáveis temporal, contextual e estrutural, a análise da política de cooperação resumir-se-ia à descrição de uma sucessão de fases, ou acontecimentos, que nos limitaria a interpretação e a compreensão da sua dinâmica processual.

Na secção 2 apresentamos, de forma estruturada e cremos que coerente, uma sistematização sobre como o processo de elaboração de políticas públicas se desenvolve no seio do Estado contemporâneo. Na sua última parte descrevemos as configurações modelares da política de cooperação no seio da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Económico (OCDE) e do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), para compreendermos as fases da implementação e da avaliação desta política pública.

No capítulo 2 apresentamos o método escolhido para desenvolver o nosso estudo. Adotamos as perspetivas teóricas de Frey (2000) e de Jann & Wegrich (2007), para a descrição do processo da elaboração da política de cooperação portuguesa e da CTM em particular. Recorremos à *policy analysis* para a identificação dos fatores subjacentes às mudanças operadas nesta política pública, ao longo dos anos. A integração dos elementos descritos no quadro da *policy analysis* parece-nos uma opção válida e necessária, para a compreensão da complexidade e da dinâmica do tema.

No capítulo 3, considerado o núcleo desta tese, analisamos o processo de elaboração da política de cooperação portuguesa. Descrevemos as várias fases do *policy cycle* e identificamos as mudanças operadas na sua elaboração, desde a formação dos Governos provisórios até à atualidade.

No capítulo 4 analisamos e descrevemos a CTM e em particular o caso de Angola por uma questão de conveniência (Krupnikov & Levine, 2014) e porque este país absorve uma parte significativa dos fluxos financeiros destinados à cooperação. Na primeira parte descrevemos o ciclo de mudanças operado no específico domínio técnico-militar, desde 25 de Abril de 1974. Na sua última parte mobilizamos a perspetiva do institucionalismo histórico, para captarmos a dimensão diacrónica (Bache & George, 2006) do enquadramento político-jurídico do Estado angolano, como unidade politicamente constituída após a sua independência. Descrevemos os antecedentes institucionais angolanos do processo negocial da celebração dos acordos com Portugal, os momentos marcantes da ação política angolana (de 1976 a 1996) e as bases da política de cooperação desde a assinatura do acordo geral em 1978, até à assinatura do acordo de CTM em 1996.

No capítulo 5 discutimos as mudanças operadas no processo de elaboração da política de cooperação portuguesa e em particular na CTM recorrendo à *policy analysis*, e fixamos uma tentativa de redefinição do modelo que sustenta esta política pública, elegendo esta como a finalidade da tese.

Na parte conclusiva procuramos articular os elementos que dão coerência e consistência à investigação realizada.

## **CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO CONCETUAL**

---



A ciência política debruça-se sobre os factos enquanto manifestação da sociedade global. Neste enquadramento, um facto político é um fenómeno ou um acontecimento que teleologicamente procura a realização do bem comum e do interesse geral, e apela, por definição, à organização e à mobilização de recursos (Parsons, 1995) necessários à cooperação internacional.

Ao estudarmos este tema estamos conscientes de que as relações humanas oscilam, e cremos que oscilarão, entre os polos do conflito e da cooperação. O que torna surpreendente este fenómeno é o facto da cooperação internacional coabitar com o terrorismo transnacional e com outras ameaças e conflitos da época contemporânea, que não são aqui objeto de estudo. Refira-se a este propósito, que a cooperação internacional acontece quase de forma impercetível para a maior parte das pessoas, porque mais silenciosa, menos amplificada e menos mediatizada do que as ameaças e os conflitos.

O conflito ou a cooperação têm origem nos recursos. Normalmente, perante a escassez de recursos, há uma tendência natural para a conflitualidade e poderá existir, no limite, uma tendência para a partilha. Esta dinâmica é surpreendente, porque geradora de anarquia e simultaneamente de cooperação. A oscilação resultante mobiliza o mundo e gera o aparecimento de instituições, normas, convenções, tratados, negociações, programas, acordos e projetos, como instrumentos e meios que procuram regular a anarquia do Sistema Internacional (SI) e promover a cooperação entre Estados, rumo ao desenvolvimento sustentável.

O liberalismo institucional impeliu os Estados a assumirem novas funções e exigiu a sua transformação e adaptação a um novo cenário, onde os interesses mútuos são o denominador comum das ações realizadas nas esferas da política global e local. É neste novo espaço que a cooperação internacional e a cooperação portuguesa ocupam um destaque analítico.

### **1.1. O NEO-INSTITUCIONALISMO: DA COOPERAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ÀS INSTITUIÇÕES DE COOPERAÇÃO**

---

A teoria institucional é tão antiga quanto o estudo da política. Platão, Aristóteles, Hobbes, Locke e James Madison foram epistemólogos que se dedicaram ao estudo da importância das instituições na estruturação do comportamento político (Steinmo, 2008).

A República de Platão<sup>3</sup> compara as diferentes formas de Governo e procura compreender como é que as instituições moldam o comportamento político (Steinmo, 2008). Através dos discursos de Sócrates são descritas na República as diversas configurações políticas dos Estados, em contraponto com a ideia da existência de um Estado perfeito (Pereira, 2009).

Aristóteles continuou o estudo das instituições e examinou as estruturas institucionais que, já nessa altura, impulsionavam a política com base em valores normativos (Steinmo, 2008).

Hobbes (1588-1679) entendia que o ser humano possui intrinsecamente um desejo de destruição e de domínio do outro e por isso se encontra em constante competição, conflito e estado de guerra. Neste sentido, o Estado soberano investido de poder absoluto, mantém a ordem e controla o instinto de guerra, garantindo e preservando o bem-estar das pessoas e a sua segurança (Steinmo, 2008).

Locke (1632-1704) defendia a tese de que o Estado existe para garantir os direitos essenciais dos cidadãos, que livremente escolhem os seus governantes. O Estado preserva o direito à liberdade e à propriedade privada. As leis deverão ser a expressão da vontade de uma assembleia representativa da vontade popular e não fruto dos interesses de um poder soberano. Locke rejeita a tirania, o absolutismo, a monarquia e a existência de um poder inato dos governantes (Steinmo, 2008).

Madison (1751-1836) estudou como é que as diferentes configurações institucionais incentivam ou desencorajam os diferentes tipos de ação política (Steinmo, 2008). Para este autor, a soberania é partilhada entre várias instituições e limitada pelo primado da lei e da Constituição. O poder público deverá ser escolhido pelo povo, a quem o Governo deverá prestar contas da sua ação (André, 2012).

Madison defende a democracia representativa, o constitucionalismo, os direitos individuais e o federalismo, como instrumentos de cooperação e o pluralismo e a cidadania, como fontes de legitimação do liberalismo (André, 2012).

---

<sup>3</sup> Platão, considerado o maior pensador de todos os tempos e cujo verdadeiro nome era Arístocles, nasceu em Atenas em 428/427 a.C.. Foi discípulo de Crátilo, seguidor de Heraclito e, posteriormente, de Sócrates. Era um homem que criticava os métodos utilizados pela política, no regime oligárquico comandado por Carmides e Crítias. Escreveu várias obras, entre as quais se destacam: Banquete, Filebo, Protágoras, Górgias e a República (Reale, 2003).

Os pensamentos clássico e moderno tiveram um grande impacto no final do século XIX e início do século XX e exerceram uma pronunciada influência na comunidade científica europeia e norte-americana (Steinmo, 2008), na segunda metade do século XX.

Os cientistas políticos, principalmente a partir da década de 60, passaram a dedicar-se ao estudo das relações entre as instituições e a ação política, numa altura em que a natureza dos Estados é colocada em causa com o aparecimento dos conceitos de “transnacionalismo” e de “sociedade global” ou de “aldeia global”. Observou-se e assumiu-se que a solidez dos Estados era mais teórica do que real e que as Organizações não-governamentais (ONG), multinacionais e intergovernamentais também eram capazes de provocar mudanças no cenário internacional (Keohane & Nye, 1977).

Pela primeira vez se verificou que outros atores, para além do Estado, eram capazes de agir no SI, surgindo as instituições como o motor da influência nas Relações Internacionais (RI) (Keohane & Nye, 1977). Nesta perspetiva pluralista, as instituições aparecem na cena internacional como um conjunto de atores com interesses próprios, que cooperam ou disputam para influenciar os mecanismos estatais de acordo com a política externa que consideram mais ajustada aos seus objetivos (Keohane & Nye, 1977).

Os Estados exibiram a sua sensibilidade e vulnerabilidade a múltiplos canais de influência (Keohane & Nye, 1977) e fizeram emergir uma pluralidade de atores e formas de poder, para além do poder económico e do poder militar (Waeber, 1997), capazes de operar mudanças de direção na ação política e nas RI.

O neo-institucionalismo encontra as suas origens num artigo publicado por March e Olsen em 1984. Estes autores preconizam que as organizações, que lidam com assuntos públicos, devem ser encaradas como instituições e não como instrumentos políticos (March & Olsen, 1984). As instituições internacionais procuram estabelecer ordem no SI (Keohane, 2002), ampliam o papel dos Estados, fomentam a cooperação, facilitam o estabelecimento de acordos e por esta via procuram reduzir a probabilidade da existência de conflitos.

A matriz neoliberal do institucionalismo reconhece a interdependência entre Estados e elege a negociação como um processo para alcançar interesses comuns. A cooperação é possível na anarquia internacional, porque os atores compartilham interesses mútuos e procuram manter um relacionamento histórico coeso (Keohane &

Nye, 1989), promotor de negociações e alianças. Neste racional, as instituições são capazes de influenciar as transformações processuais na comunidade internacional.

Este argumento é defendido por Keohane e Nye (1977), que sustentam que as instituições internacionais influenciam e modificam o padrão de relações e o jogo de interesses no SI, transformando os processos e os conteúdos das intervenções inter-Estados. Por esta razão, o neo-institucionalismo é considerado um dos modelos teóricos mais mobilizado pela ciência política contemporânea, com particular destaque no estudo analítico das políticas públicas (Andrews, 2003).

O neo-institucionalismo é uma corrente de pensamento composta por três abordagens analíticas diferentes: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Estas abordagens surgiram em resposta às perspetivas comportamentalistas, muito consideradas nas décadas de 60 e 70 (Hall & Taylor, 1996).

Pierson (2004) sustenta que o neo-institucionalismo<sup>4</sup>, especialmente a abordagem histórica, valoriza a dimensão temporal na análise das políticas, sendo a trajetória histórica, o momento e a sequência dos acontecimentos fundamentais para a sua definição.

Segundo Hall e Taylor (1996), o novo institucionalismo concebe as interações entre as várias entidades com base em padrões previamente definidos e a sua coerência é garantida pelas normas constitucionais (Hall & Taylor, 1996). São as instituições que regulam as interações humanas e a promoção dos mecanismos da cooperação (Halls & Taylor, 2003). Esta linha de pensamento, em ciência política, analisa o processo político e elege as instituições como variável independente (Limongi, 1994).

De uma maneira geral, esta (nova) abordagem surge pelo facto do comportamentalismo (velho institucionalismo) ser “acusado” de possuir insuficiências analíticas, relativas à explicação das várias dimensões do fenómeno político e pelo seu pretenso ecletismo teórico multidisciplinar (Dahl, 1961).

O comportamentalismo analisa o fenómeno político recorrendo à ação dos vários atores, sem considerar o contexto institucional da ação política (Dahl, 1961), sendo por

---

<sup>4</sup> Para conhecer com mais detalhe a abordagem do institucionalismo e do novo institucionalismo, recomenda-se a leitura de Pierson (2004), *In Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* e de Peters (2005), *In Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*.

isso alvo de críticas. Com esta argumentação, a abordagem comportamentalista perdeu força e fundamentalmente na década de 70, o paradigma institucionalista ganhou vigor académico, ao transportar as instituições para o centro da análise (Ostrom, 1986; 1991). As instituições passaram a ser as variáveis que explicam o comportamento e as decisões políticas, o que gerou uma mudança no foco analítico em matéria de decisões e ações coletivas (Ostrom, 1991).

De acordo com Ostrom, o novo institucionalismo não rejeita totalmente a abordagem comportamentalista, podendo-se considerá-lo uma reformulação das suas proposições (Ostrom, 1991) que reconhece a anarquia do SI, mas advoga que esta é mutável e por isso defende que a proliferação de políticas entre os Estados promove a construção de uma nova ordem política (Nogueira & Messari, 2005), baseada em estratégias de cooperação, dando lugar a um novo (liberal) institucionalismo.

A abordagem neo-institucionalista também não desconsidera, nem desvaloriza, as abordagens realistas<sup>5</sup> *Hobbesianas*, no entanto defende que as regras e as instituições são meios privilegiados para garantir a segurança e a estabilidade no SI (Keohane & Nye, 1989). Dito de outro modo, este paradigma atribui uma importância ímpar aos Estados e aos Governos, mas salienta a ação das instituições e da sociedade civil, como variáveis estruturadoras do comportamento político (Bendix, 1970).

Esta (nova) matriz institucional do liberalismo encara a promoção da cooperação, bi ou multilateral, através das instituições e das leis, de maneira a garantir a moderação e a estabilidade no SI (Pecequillo, 2004), entendendo-se a cooperação como um mecanismo eficaz de prevenção dos conflitos.

A cooperação pode emergir por três vias: tacitamente, sem necessidade de um acordo formal; negociada, através de acordos formais (é a mais comum) e imposta, quando há estabilidade hegemónica (Milner, 1992). A via da cooperação por nós considerada, nesta tese, é a via da negociação.

A partir deste cenário, identificam-se duas abordagens distintas, porém complementares, do novo institucionalismo: o institucionalismo histórico e o

---

<sup>5</sup> As abordagens realistas fundamentam-se no pensamento realista clássico ou Hobbesiano, em que o “Rei”, isto é, o poder centraliza e unifica o reino. Para esta abordagem as RI baseiam-se no conflito entre Estados em que os interesses de um excluem os interesses dos restantes. A teoria realista foi a corrente dominante durante o período da guerra fria e serviu de base para a análise da política internacional (Donnelly, 2000).

institucionalismo sociológico. Consideramos e descrevemos estas duas abordagens no intuito de enquadrarmos conceitualmente o processo de elaboração de políticas públicas, no seio do Estado contemporâneo.

---

### **1.1.1. O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: AS INSTITUIÇÕES EM ATO**

---

O institucionalismo histórico estuda a forma como as instituições estruturam o comportamento político (Steinmo, 2008) e defende que a análise política rigorosa terá que ser feita ao longo do tempo, isto é, deverá ser feita uma análise diacrónica às ações políticas, porque se admite que estas só podem ter significado dentro do contexto histórico em que ocorrem (Bache & George, 2006).

A narrativa histórica representa um método de construção de explicações empíricas, através de análises que respeitam as especificidades do tempo e do lugar (Levi, 1999). A análise incorpora elementos dedutivos e indutivos em condições contextuais específicas.

As instituições sendo prescritivas, definem regras, orientações e expectativas entre os atores que poderão constranger as suas ações. Podem assumir vários formatos, intergovernamental (e.g. Organização das Nações Unidas – ONU; Organização Mundial do Comércio – OMC; Fundo Monetário Internacional – FMI) ou ONG, normalmente com regras acordadas entre os Governos e as Convenções. Ou seja, são as instituições com regras e entendimentos que incentivam a cooperação internacional (Keohane, 1984). Portanto, os regimes internacionais, formalizados por meio das instituições e das organizações, “constrangem e moldam o comportamento dos Estados” (Herz & Hoffman, 2004, p. 57).

O Estrutural-funcionalismo e as teorias do conflito de variante neo-marxista, desempenharam um papel de grande relevo na década de 70 e influenciaram o institucionalismo histórico, que perceciona o Estado como um emaranhado complexo de instituições, capaz de estruturar a natureza e os resultados do conflito (Hall & Taylor, 1996).

Apesar dos institucionalistas históricos serem influenciados pelas teorias estrutural-funcionalistas, existem diferentes entendimentos relativamente ao processo político. Para ambas as teorias, a política é um sistema global em permanente interação, contudo os parâmetros que conduzem o comportamento do sistema, são interpretados e explicados de forma diferente.

As teorias estrutural-funcionalistas elegem os fatores sociais, psicológicos e culturais, como elementos que estruturam o funcionamento sistémico. A abordagem institucional histórica sustenta que o principal estruturador do comportamento coletivo é a dimensão institucional da política e da economia (Hall & Taylor, 1996). O foco analítico recai no estruturalismo implícito das instituições políticas e económicas (Hall & Taylor, 1996).

Nos anos 80 o institucionalismo histórico<sup>6</sup> afirmou-se, em definitivo, como corrente analítica em ciência política (Steinmo et al., 1992, cit. por Hall & Taylor, 2003). Neste enquadramento, coloca-se a questão: como é que os institucionalistas históricos definem as instituições?

As instituições são organizações que promulgam as regras ou convenções através de procedimentos formais ou informais. São as instituições que influenciam a ação política (Hall & Taylor, 1996). Por esta razão, os acordos e as convenções são de complexa construção porque a cooperação entre Estados está limitada pela pré-existência de instituições. A solidez da cooperação depende da proatividade, da iniciativa, do empreendedorismo e da ação institucional e é influenciada pelo contexto histórico (Hall & Taylor, 2003).

O aparecimento de instituições e de organizações elege o sistema multilateral como um importante fator para a compreensão da (nova) ordem internacional, na medida em que permite a expressão dos regimes internacionais (Young, 1980; Krasner, 1982; Held & McGrew, 2000; McGrew, 2002) entendidos como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos implícitos ou explícitos de tomada de decisão, em torno dos quais se observa a convergência de expectativas dos atores (Keohane, 1984).

Os regimes internacionais reduzem os efeitos da anarquia no SI e fornecem informações sobre o comportamento dos Estados, ou de outros atores, com interesses no fenómeno político, nomeadamente sobre as suas tendências para a cooperação e para a aceitação de regras (Keohane, 1984).

Preconiza-se uma definição mais alargada de instituição que engloba, além de constrangimentos formais, os valores e as regras de conduta (Bache & George, 2006).

---

<sup>6</sup> Ver Pierson (2004), *In Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*.



Procura-se uma lógica integrada que explique os mecanismos que, por tendência, perpetuam as estruturas institucionais, a sua evolução e o seu desenvolvimento.

O institucionalismo histórico explica as relações pacíficas entre Estados considerando como variável independente as instituições, que influenciam o processo político e a elaboração de políticas públicas, enquanto fatores que medeiam as redes entre os Governos e as organizações e entre o Estado e a sociedade. Nesta linha de pensamento, de acordo com Thelen & Steinmo (1992) a capacidade dos Estados para desenhar e controlar as políticas de cooperação encontra-se condicionada:

- a. Pelos benefícios imediatos obtidos pela cooperação entre os Estados;
- b. Pelas consequências das decisões, que podem dificultar as futuras decisões e os acordos;
- c. Pelos acordos, que podem mudar ao longo do tempo;
- d. Pelas instituições e pelos próprios Estados, que podem resistir a alterações e terem tendência para perpetuar as suas estruturas.

De acordo com Pierson (2004) existem dois conceitos (*path dependency* e *lock-in* das instituições) mobilizados por esta escola, que são relevantes para a sua compreensão e que poderão influenciar a orientação estratégica dos processos políticos.

O conceito de *path dependency*<sup>7</sup> traduz a ideia de que as decisões iniciais constituirão incentivos para os atores perpetuarem as escolhas políticas herdadas do passado, mesmo quando os resultados políticos não correspondem ao esperado. Em tese, este conceito sugere que a causalidade social se encontra dependente da trajetória percorrida, ou seja as escolhas políticas passadas definem a adoção de determinadas estratégias e influenciam as possibilidades futuras de decisão (Pierson, 2004).

As escolhas políticas multiplicam-se ao longo do tempo na criação de regras e de estruturas, na mobilização de recursos e no envolvimento de atores sociais. Este facto, para além de conferir institucionalidade ao processo político, promove e facilita a sua continuidade, reduzindo as possibilidades de alteração dos seus princípios orientadores,

---

<sup>7</sup> Este conceito foi utilizado pela primeira vez por Margaret Levi (1997) e é um construto oriundo da economia (Pierson, 2000). Max Weber foi um dos principais fundadores da tradição de estudar a política utilizando a observação comparada de trajetórias históricas. Este construto, apesar de recente, é uma reificação dos métodos de abordagem da sociologia política comparada desenvolvidos por Moore e Skocpol (Pierson, 2000).



em especial devido aos custos financeiros, políticos e sociais da mudança (Pierson, 2004).

O conceito de *lock-in* das instituições significa a resistência a alterações, ou seja, representa a ideia de que as instituições têm tendência a resistir à mudança e não alteram o rumo inicialmente traçado em acordos ou programas (Pollack, 2004). Esta situação poderá explicar o facto de haver documentos enquadradores que não são alterados durante longos períodos de tempo, mesmo perante a mudança do contexto político.

Os neo-institucionalistas, que concetualizam o impacto das instituições no processo político com base no conceito de *path dependency*, conduzem investigações diacrónicas através do tempo e do espaço. Estes procuram explicar como é que certos processos comuns conduzem a diferentes resultados, em diferentes países ou regiões (Pierson, 2000; Pierson, 2004).

Para os institucionalistas históricos as estruturas institucionais encontram-se em sintonia com a história das nações, das regiões ou dos continentes. Por isso as generalizações são formuladas a partir de parâmetros espaciais e temporais, recorrendo a técnicas de periodização (Pierson, 2000; Pierson, 2004).

Da conjugação dos dois conceitos centrais (*path dependency* e *lock-in*) deduz-se que as políticas são normalmente caracterizadas por *feedbacks* positivos, o que leva os atores envolvidos a fidelizarem-se às estruturas existentes, mudando-as apenas quando sentem necessidade de se adaptarem às transformações ocorridas no ambiente político (Pierson, 2000; Pierson, 2004).

Esta conjugação dá prioridade à ordem e à estabilidade por via da história, em que o legado do passado tem tendência a condicionar o futuro. As entidades individuais e coletivas agem dentro de configurações institucionais, cuja estrutura e funcionamento atuais serão melhor compreendidos se a análise estiver integrada numa perspetiva histórica (Kay, 2005).

Em síntese, o institucionalismo histórico sustenta que as instituições modelam e condicionam a estratégia política, considerando a ação dos Estados, os seus interesses e a distribuição de poder entre eles (Thelen & Steinmo, 1992).

Os Estados e as instituições mudam, adaptam-se ao longo do tempo e sofrem influências do contexto histórico. Neste sentido, a ciência política não pode ser estudada como a física, porque o comportamento humano, o comportamento político, as

contingências e a interdependência complexa não obedecem a leis fixas e invariantes (Steinmo, 2008).

---

### **1.1.2. O INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO: OS PROCESSOS CULTURAIS E SOCIAIS**

---

O institucionalismo sociológico, como abordagem teórica, nasceu a partir da teoria das organizações e dos estudos de DiMaggio & Powel (1983), de March & Olsen (1989) e de DiMaggio (1991).

Um importante contributo de DiMaggio & Powel (1983) é o conceito de *organizational fields* (campos organizacionais), que designa os campos ou arenas onde as organizações expressam os seus comportamentos (DiMaggio & Powell, 1983). Este conceito é definido pelos seus autores, como sendo “*those organizations that, in aggregate, constitute a recognized area of institutional life*” (1983, p. 148).

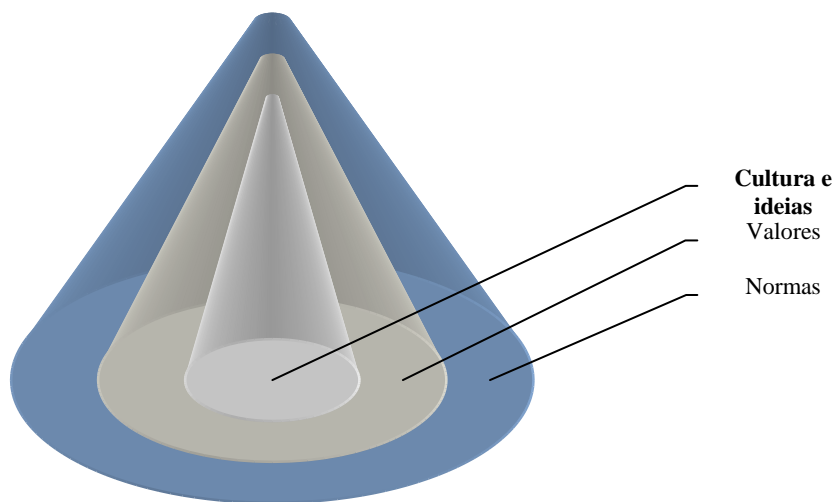
Os campos organizacionais correspondem às lógicas institucionais da totalidade dos atores relevantes, isto é, dizem respeito ao sistema de crenças e de práticas que predominam no seu seio. Devido à incerteza e às pressões normativas, o campo organizacional tende para o isomorfismo (DiMaggio & Powell, 1983). A maturidade dos campos organizacionais é diretamente proporcional à estruturação das organizações. À medida que os campos organizacionais se tornam mais maduros tendem a ser mais estruturados, pelas normas e pelas regras (DiMaggio & Powell, 1991; DiMaggio, 1991), o que lhes confere uma identidade própria.

A partir da teoria das organizações de DiMaggio & Powel (1983), de March & Olsen (1989) e de DiMaggio (1991), o institucionalismo sociológico desenvolveu um conjunto de proposições que têm despertado o crescente interesse dos cientistas políticos. Argumenta-se que muitas das lógicas institucionais, utilizadas pelas organizações contemporâneas, não são adotadas porque são mais eficazes mas porque resultam de práticas culturais específicas (Hall & Taylor, 1996). Quer dizer, as práticas institucionais e as mudanças que ocorrem ao longo do tempo não decorrem de critérios de racionalidade ou de eficiência, mas de critérios culturais que reforçam a legitimidade da ação. Os Estados e as estruturas da política internacional são condicionados pela cultura das instituições (Peters, 2005).

O institucionalismo sociológico considera a questão da legitimidade porque a existência de instituições é, por si só, um processo de legitimidade (Hall & Taylor,

1996). É a dimensão cognitiva das instituições (figura 1), internalizada pelos atores através dos seus modelos e símbolos partilhados, que influencia a perceção dos indivíduos para a sua importância e objetivos, conseguindo junto destes a aprovação e a legitimação das suas ações.

**Figura 1.** Dimensão cognitiva das instituições



**Fonte:** DiMaggio & Powel (1983); March & Olsen (1989); DiMaggio (1991). Elaboração própria.

As instituições influenciam o comportamento dos indivíduos, as suas preferências e a sua própria identidade (Hall & Taylor, 1996) através de categorias e de modelos, indispensáveis para a ação e para a interpretação (Hall & Taylor, 1996), onde a legitimação e a sua aprovação regulam os comportamentos (Peters, 2005). As instituições passaram a ser entendidas como o resultado de processos culturais e definidas de acordo com as suas normas, valores e ideias.

O institucionalismo sociológico procura uma interligação entre as instituições e a cultura e descreve a ação institucional de forma ampla. A mudança institucional processa-se a partir de fatores culturais, que influenciam as perceções e o comportamento dos indivíduos (Hall & Taylor, 2003). Ao envolverem-se nas dimensões da política, as instituições modelam o processo político (Hall & Taylor, 2003) integrando a cultura, as motivações, os interesses, os valores e os objetivos dos atores envolvidos.

Para se compreender esta abordagem será necessário revisitar a Escola Construtivista<sup>8</sup> e considerar que as relações entre Estados, não poderão negligenciar os ambientes social e cultural (Peters, 2005). Para o construtivismo os principais focos de influência e de condicionamento do comportamento dos atores, no jogo da política internacional, são as ideias, a cultura, a identidade e as normas. Os institucionalistas sociológicos, ao rejeitarem uma análise estritamente racional da política, afirmam que o comportamento e as lógicas institucionais influenciam as estratégias, os interesses, as preferências, os objetivos, as identidades e os modelos de cooperação entre Estados (Hall & Taylor, 2003).

Parece-nos interessante chamar à colação o esquema analítico de ação de Parsons, que envolve um agente, uma situação e uma orientação relativa à situação. Isto é, a ação ocorre num esquema multifatorial e descreve os fenómenos inseridos numa matriz analítica que contém os elementos situacional, institucional e integrativo (Parsons, 1967).

Em geral, os sistemas que consideram a dimensão estrutural e a dimensão funcional possuem mais possibilidades de eficácia (Parsons, 1969), porque são as estruturas que mantêm os padrões exigidos ao funcionamento institucional. Dito de outro modo, a legitimidade institucionalizada de padrões ideais de ação, na linha do método dos tipos ideais da autoridade legítima de Weber<sup>9</sup>, gera lógicas de decisão e de ação para alcançar os objetivos esperados.

O método interpretativo, proposto por Weber, procura identificar os fatores subjacentes à ação de um determinado agente, ou seja, as causas que explicam as suas ações. Nesta lógica, o investigador considera a influência das instituições na génese e no desenvolvimento de um determinado processo, numa permanente dialética.

---

<sup>8</sup> Ver Christiansen & Jorgensen (1998), *In Negotiating Treaty Reform in the European Union: The Role of the European Commission*. O Construtivismo tem origem nos estudos de Onuf (1989) e a sua escola construtivista normativa-regulatória tem ligações com a escola crítica de Habermas (1987). A crítica de Habermas assenta na tese de que a maioria das abordagens não considera a comunicação como uma variável capaz de ligar os significados culturais da linguagem (não verbal e verbal) com as “linguagens” da política e da economia (1987).

<sup>9</sup> Weber criou o conceito de *tipo ideal*, considerado um instrumento de análise da realidade empírica e das suas relações, aceitando que a sua natureza particular obedece a um tipo ideal. Os tipos ideais representam um mecanismo técnico para se proceder à análise da realidade social. É um esquema concetual, que permite o estudo das ações sociais (Siebeck, 1980), como se houvesse um tipo ideal que as orienta.

### **1.1.3. OS EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO**

---

O mundo do século XXI recebeu como herança as necessidades de compreender e de regular os desafios e as oportunidades geradas pelo processo da globalização e, simultaneamente, as necessidades de enfrentar e de assumir os riscos a ele associados (Rodrigues, 2010a). Este processo gera desequilíbrios sistémicos nos fluxos de competências e de recursos, que obrigam a reconfigurações majorantes destinadas a promover o desenvolvimento coletivo.

A globalização adquire maior intensidade após a II Guerra Mundial (GM) e motivou a criação de mecanismos institucionais necessários à estabilidade internacional (Beck, 1999). De certa forma, surge como um fator facilitador das relações entre Estados porque “ (...) elimina as diferenças entre culturas espacialmente definidas e que constituíam as denominadas culturas nacionais” (Rodrigues, 2010b, p. 113). Dito de outro modo, a globalização exige que seja reequacionada a sustentabilidade da relação entre população, recursos e desenvolvimento (Goldstone, 2010, cit. por Rodrigues, 2010b), considerada uma condição necessária para a facilitação dos fluxos internacionais.

A facilitação destes fluxos promove o comércio, o capital e as pessoas, que passam a ter acesso a contextos onde não era fácil aceder. Na realidade, a globalização implicou mudanças na organização social local e ampliou as relações de poder no mundo (Held & McGrew, 2000).

Entre 1979 e 1987 a globalização financeira teve um forte impulso, quando os Estados-Unidos da América (EUA) e o Reino Unido adotaram interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais. Neste período houve desregulação das finanças internacionais, em consequência do domínio financeiro mundial dos EUA. O dólar e os mercados americanos de ações ganharam supremacia e acentuaram as desigualdades de desenvolvimento, entre países centrais e periféricos (Chesnais, 1997).

Após o fim da Guerra Fria o SI deixou de estar ancorado na lógica da bipolaridade. Esta mudança de foco gerou incertezas relativamente ao seu equilíbrio, principalmente a partir do derrube do muro, em que a privatização de alguns setores do Estado ficou mais robusta e enfraqueceu, com consequências imprevisíveis, as capacidades dos Estados periféricos ou subdesenvolvidos (Chesnais, 1997).

A partir da década de 90, a globalização impulsionou mudanças a nível internacional, nos sistemas político, social, cultural e económico, caracterizadas por relações de interdependência complexa<sup>10</sup> (Keohane & Nye, 1989).

O processo da globalização ao substituir a visão do Estado-Nação fechado, por formas de vida integradas transnacionalmente, obrigou as dimensões económica, social e política a sair das suas fronteiras. Abriram-se caminhos inimagináveis, que impeliram a política a voltar-se para o contexto internacional e as economias a aceitarem a mútua dependência (Beck, 1999) e os compromissos internacionais, politicamente assumidos.

Um dos perigos da globalização, em concreto da sua dimensão político-económica, é que esta é acompanhada por ondas de transferência cultural (Beck, 1999) que podem atingir as várias identidades e produzir choques culturais. Por outro lado, ela exhibe o poder dos países mais desenvolvidos, ou economicamente mais robustos, num jogo nem sempre calibrado e equilibrado (Hofstede, 1997) e acentua fissuras internacionais.

Uma das linhas de fissura encontra-se nos EUA, no Japão e na Europa Ocidental, em particular na Alemanha, considerados focos de poder que geram dependências nos contextos em que operam, ou são chamados a intervir (Ianni, 2002).

A China prepara-se para ser a primeira economia mundial e países como o Brasil, o México, a África do Sul e a Índia adquiriram posições privilegiadas, com sistemas geopolíticos e geo-económicos (Ianni, 2002), capazes de provocar desequilíbrios de poder que prendem a atenção da comunidade internacional.

Outra grande linha de fissura encontra-se desde o Nordeste Asiático até à Ásia Central, considerado um arco geo-económico, onde colidem os interesses da China, do Japão, da Índia, da Rússia e dos EUA (Kagan, 2008).

A matriz contemporânea da globalização reinventou as estruturas políticas dos Estados e intensificou os processos de negociação internacional. A multiculturalidade passou a ser uma (nova) realidade, onde as tecnologias de informação e de comunicação (Beck, 1999) permitem a informação global, o fluxo intenso de recursos e de

---

<sup>10</sup> A interdependência complexa é o modelo de eleição dos neoliberais. Este modelo torna possível a intervenção da sociedade civil nas decisões internacionais. Neste contexto o poder através da palavra (*Soft Power*) é superior ao poder da força (*Hard Power*) (Moreira, 2003).

competências e o desenvolvimento da rede de políticas públicas (Kenis & Schneider, 1991).

A globalização, como fator promotor de desenvolvimento, gera novas oportunidades no comércio internacional, no investimento direto estrangeiro, na investigação e na tecnologia (Beck, 1999). Contudo, as transformações económicas, que lhe são inerentes, retiraram aos Estados parte do controlo sobre as suas economias e permitiram às instituições e às agências internacionais obter um protagonismo que não possuíam.

As culturas e o pensamento globalizados, ao reconfigurarem as noções de tempo e de espaço, enfrentam problemas semelhantes e comuns (Baylis & Smith, 1997) que motivam e requerem a existência da cooperação internacional (Baylis & Smith, 1997; Hofstede, 1997). As interdependências, política, económica, social, cultural e psicológica, ocasionaram mudanças de mentalidades, aproximações e afastamentos, acordos e convenções internacionais. A amplificação da influência das instituições, no quadro-neo-institucional, reinventou a ideia de soberania e facilitou a sua partilha e a ingerência consentidas, mecanismos assumidamente necessários para a existência da cooperação internacional (Krasner, 2000; Sassen, 2001).

---

#### **1.1.4. A SOBERANIA E A INGERÊNCIA**

---

A soberania partilhada facilitou o estabelecimento de acordos entre as autoridades políticas nacionais e os atores externos, tais como outros Estados ou organizações internacionais (Krasner, 2005). Por outro lado, “o direito de ingerência é formal e aparentemente contrário aos princípios reitores da nova ordem política internacional baseada na Carta das NU e, implicitamente, no Tratado *Panch-Sila*<sup>11</sup> sobre o Tibete. Este instrumento internacional sino-indiano tem como corolários dois princípios que dele se extraem: 1) Não ingerência nos assuntos internos dos Estados; 2) Coexistência pacífica entre todos os Estados” (Fontes, 2007, p. 4).

Foi o direito internacional<sup>12</sup>, que se fundamenta na equidade das relações entre organizações políticas soberanas (principalmente após a destruição provocada pelas

---

<sup>11</sup> Sucedâneo material do Tratado de Vestfália ou Paz de Vestfália (Fontes, 2007).

<sup>12</sup> A ONU contribui para a afirmação do Direito Internacional na sua vertente convencional, sendo criados progressivamente novos ramos de Direito Internacional, como o Direito Internacional Marítimo, o



Guerras Mundiais), que passou a alimentar o ordenamento jurídico no SI. Esta responsabilidade internacional procura conciliar a autonomia e a interdependência do poder, nomeadamente o relacionamento e a interdependência da política interna e da política externa (Moreira, 2002).

Na atualidade a matriz das ameaças é sobretudo transnacional e ultraterritorial, o que espartilha o espaço de intervenção local e regional dos Estados, como entidades soberanas. Este facto levanta questões estruturais relativas à identificação das fronteiras entre segurança interna e segurança externa (Borges, 2005) e outras relativas à questão jurídica.

Em termos jurídicos a soberania, como um elemento constitutivo do Estado, é entendida como um poder estatal incontestável e “em relação aos demais Estados [a sua afirmação] assume o significado de independência, admitindo que haja outros poderes iguais, nenhum, porém, que lhe seja superior” (Dallari, 1998, p. 37).

Os Estados poderão partilhar a sua soberania e permitir que entidades externas influenciem os seus assuntos internos. Os Estados Frágeis ou menos desenvolvidos, porque possuem poucos recursos e acusam debilidades de desenvolvimento, têm uma autonomia efetiva baixa (Nye, 2000) e oferecem à cooperação internacional a possibilidade de contribuir para que se tornem mais desenvolvidos a longo prazo.

Um dos principais desafios da política externa contemporânea, consiste na procura do necessário equilíbrio entre soberania e ingerência. A legitimidade da soberania partilhada depende da negociação voluntária entre Estados e nunca poderá ser imposta (Krasner, 2005). Os interesses mútuos e a interdependência dos Estados geram relações que permitem, de forma controlada, a cedência de franjas de autoridade a atores externos.

Krasner considera que o conceito de soberania não é absoluto e poderá assumir várias configurações e tipos. Neste sentido, consideram-se três tipos de soberania: a jurídica-internacional; a *Vestfaliana*<sup>13</sup> e a nacional.

---

Direito Internacional Económico, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos do Homem (UN, 2016, *In* <http://www.un.org/es/about-un/index.html>, acedido em 15 de março de 2016).

<sup>13</sup> Em 1648 os europeus libertaram-se dos constrangimentos morais e sociais impostos pela religião católica e pelo cristianismo. As conversações de paz foram iniciadas em 1644 em *Münster e Osnabrück* e tiveram como objetivo colocar um ponto final na guerra dos 80 anos entre Espanha e os Países Baixos e na Guerra dos Trinta Anos na Alemanha. O tratado de paz entre Espanha e os Países Baixos foi assinado



A regra básica da soberania jurídica-internacional é que as entidades territoriais, juridicamente independentes, quando integradas em organizações internacionais, adquirem direitos e privilégios, designadamente o acesso a recursos financeiros, se necessário. Possuem ainda a capacidade de assinar acordos ou tratados com outros Estados e entidades, bem como imunidade diplomática para os seus representantes (Krasner, 2005).

A soberania *Vestfaliana* refere-se à organização política que permite a exclusão de atores externos dentro de um determinado território. A sua regra básica é que cada Estado tem o direito de determinar as suas próprias estruturas de autoridade, o que implica que os outros Estados deverão respeitar e evitar interferir nos seus assuntos internos (Krasner, 2005).

A soberania nacional refere-se à capacidade de organização formal da autoridade política no exercício do controlo, dentro de um determinado território. Este tipo de soberania não pode ser entendida como uma regra absoluta, mas confere autoridade aos Estados para dirigir os seus assuntos internos (Krasner, 2005).

As instituições e outros atores externos, embora não possam controlar diretamente as estruturas de autoridade de cada Estado, poderão promover e cooperar no seu desenvolvimento socio-económico. Por exemplo, as condições impostas pelo Banco Mundial (BM) ou pelo FMI poderão motivar e incentivar algumas mudanças institucionais e desencorajar outras (Krasner, 2005).

Portanto, no SI a ciência política admite os fenómenos da interdependência e da solidariedade (Fernandes, 2008), em que as preocupações dos Estados se deslocaram do controlo do território para a integração em organizações internacionais e para o estabelecimento de acordos (Cooper, 2003).

Apesar do Governo de um Estado deter total autoridade no interior das suas fronteiras pode, com o seu consentimento através de um acordo, convenção ou tratado, autorizar outros Estados a exercerem influência nos seus domínios. Ao proceder desta

---

em 30 de janeiro de 1648. O tratado de paz entre o Sacro Império Romano-Germânico, os príncipes alemães, a França e a Suécia foi assinado em 24 de outubro. Os tratados concluídos, naquelas duas cidades de Vestfália, foram reunidos no Ato Geral de Vestfália em Münster em 24 de outubro de 1648. A partir deste compromisso as relações de cooperação, entre Estados territoriais soberanos, ficaram mais facilitadas. O tratado reconheceu o princípio da soberania e permitiu que os signatários concordassem em respeitar os direitos territoriais dos Estados, para que não interferissem nos assuntos internos (Peace of Westphalia, 1648, *In* <http://www.oxfordbibliographies.com/>, acedido em 1 de julho de 2015).

forma não permite uma invasão de soberania, mas limita de forma consentida a sua autoridade (Nye, 2000).

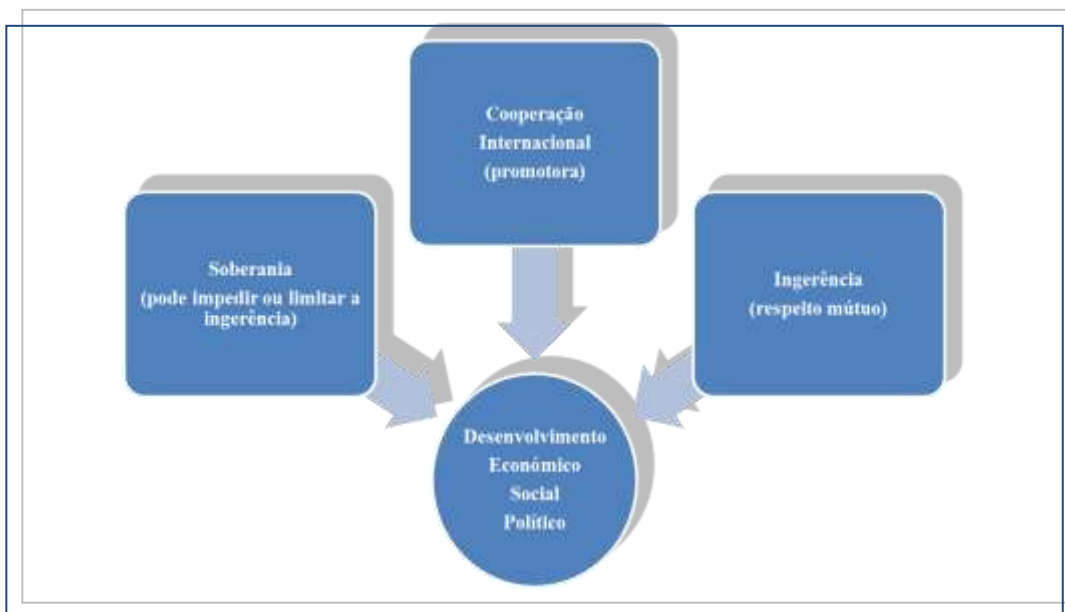
Em síntese, considera-se que as noções de Estado e de soberania, porque derivam de processos históricos, não possuem um estatuto absoluto. Da mesma forma que os Estados legislam com base no respeito pelo princípio da não-ingerência, são simultaneamente compelidos a criar outras instâncias que negam aquele princípio, como por exemplo as instâncias diplomáticas, que estabelecem um espaço virtual e/ou extraterritorial no interior das fronteiras nacionais (Bobbitt, 2003).

No presente somente as organizações multilaterais, em especial a ONU, poderão legitimar os processos de ingerência. A aceitação deste princípio desmotiva, desde logo, a intervenção isolada de qualquer país por mais forte e democrático que seja (Fontes, 2007).

Elaboradas estas considerações, saliente-se que o direito de ingerência nasce para garantir fins humanitários, deriva de direitos fundamentais e deverá ser entendido como um instrumento jurídico de salvaguarda do desenvolvimento e do bem-estar da humanidade. Neste âmbito, o direito de ingerência sobrepõe-se aos princípios da soberania e ao da não intervenção e permite que seja possível cooperar internacionalmente. Os Estados deixam de responder isoladamente às necessidades e aos desafios do SI e partilham a sua soberania, ou cedem parte dela, com o pressuposto de que os ganhos justificam as cedências, não podendo este comportamento ser entendido como uma violação ao princípio da não-ingerência (figura 2).

Em última análise, a cooperação internacional é um processo de partilha de experiências e de conhecimentos científicos, técnicos, tecnológicos e culturais entre países e organizações internacionais. Poderá ser entendida como um conceito multifatorial, que intrinsecamente contém variáveis que promovem a sustentabilidade, a segurança, o desenvolvimento, a qualidade de vida, a transferência de tecnologias, as migrações, as culturas e línguas, a industrialização, a adaptabilidade e as teorias sociais e políticas (Leduc, 1963).

**Figura 2.** Relação entre cooperação internacional, soberania e ingerência



**Fonte:** Elaboração própria.

---

#### **1.1.5. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UM CONCEITO MULTIFATORIAL**

---

O neo-institucionalismo torna pregnante, como observamos, a ação das instituições internacionais e as possibilidades de cooperação que resultam da interdependência crescente entre os países. Neste modelo, os vários canais de negociação pressupõem a existência de relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais, em que as ações poderão ser tomadas por burocracias estatais, por instituições bancárias, por multinacionais e por atores não-governamentais (Keohane & Nye, 1989).

As instituições internacionais assumem um papel determinante nas negociações políticas, contribuem para o estabelecimento de agendas internacionais e atuam como catalisadores na mobilização e na configuração de recursos (Keohane & Nye, 1989).

A ação institucional facilita e promove, como já salientado, as iniciativas políticas de cooperação com Estados Frágeis ou sub-desenvolvidos (Keohane & Nye, 1989), onde a ausência de hierarquia e a menor intervenção da força trazem para a mesa das negociações temas como os direitos humanos, o bem-estar coletivo e a proteção do meio ambiente (Keohane & Nye, 1989). Esta complexidade gera, quase que inevitavelmente, a existência de acordos políticos entre Estados, o que torna ainda mais

complexa e difusa a fronteira entre política internacional e política nacional (Keohane & Nye, 1989).

Foram fundamentalmente a emergência do sistema moderno europeu de Estados, na sequência da Paz de Vestfália e o fim do sistema de equilíbrio de poderes, que fizeram emergir uma nova forma de ser Estado. Como se percebe, foi a necessidade de promover o desenvolvimento aos mais variados níveis e preservar a paz mundial, que levou os Estados a desenvolver RI pacíficas, regionais e mundiais (Fernandes, 2008).

Surgiram alianças na paz e no conflito, ingerência nos assuntos internos e aceitação da jurisdição de tribunais internacionais, o que sugere que os Estados são menos absolutos na sua soberania e independência e cooperam entre si com mais facilidade (Cooper, 2003). As relações inter-Estados expressam-se em convenções e tratados e podem revestir um carácter predominante político, económico, técnico ou militar. Poderão reduzir-se a três tipos distintos: relações de reciprocidade, relações de integração e relações de cooperação (Fernandes, 2008).

As relações de cooperação podem assumir as modalidades: bilateral, triangular ou multilateral, de acordo com o número de intervenientes que nelas participam. Aparecem em cena, quando um Estado se mostra incapaz de dar resposta a necessidades que comprometem o seu desenvolvimento e bem-estar, sendo necessário recorrer a uma multiplicidade de atores para a resolução dessas questões (Fernandes, 2008).

#### **1.1.5.1. TIPOLOGIAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

---

De acordo com Oliveira e Luvizotto (2011) existem basicamente quatro tipos de cooperação internacional (quadro 1) que interessa caracterizar.

**Quadro 1.** Tipos de cooperação internacional

<b>Tipos</b>	<b>Natureza</b>
Vertical	Assistencial
Técnica	Parceria
Horizontal	Participativa
Descentralizada	Desenvolvimental

**Fonte:** Oliveira & Luvizotto (2011). Elaboração própria.

A cooperação internacional vertical, de natureza assistencial, consiste na transferência de conhecimentos e técnicas dos países desenvolvidos para os países

menos desenvolvidos. A natureza assistencial, parte do pressuposto que os países beneficiários assumem uma postura passiva e subalterna no processo. Este tipo de cooperação não é, em regra, desinteressado. Está vinculado a objetivos nacionais específicos dos países desenvolvidos, principalmente no período da Guerra Fria, e tem tendência a gerar dependência e não autonomia, podendo conduzir à subordinação e a perda de soberania (Oliveira & Luvizotto, 2011).

A cooperação internacional técnica veio substituir a natureza assistencial dos modelos verticais, muito criticada porque geradora de dependência. Este tipo de cooperação encara os países em vias de desenvolvimento como parceiros e como agentes ativos no processo cooperativo. Diminui o envolvimento permanente de peritos estrangeiros, que são substituídos por consultores ou diretores técnicos temporários (Oliveira & Luvizotto, 2011).

A cooperação técnica pressupõe uma relação biunívoca, com ganhos para as partes cooperantes e é entendida como um conjunto de ações que tem como finalidade a transferência de conhecimentos técnicos e científicos para uma determinada instituição (Conde, 1990), que deles necessite. Normalmente são utilizadas, as seguintes modalidades (Conde, 1990):

- a. Consultoria e assistência técnica;
- b. Realização de programas de aperfeiçoamento de recursos humanos;
- c. Doação de equipamentos e material bibliográfico;
- d. Intercâmbio de pessoal e informações;
- e. Realização de projetos de investigação conjuntos e estudos de pré-investimento;
- f. Fortalecimento das instituições.

O debate contemporâneo sobre a cooperação técnica tem suscitado dúvidas sobre a adequação dos instrumentos utilizados, que tradicionalmente revestem a forma de doação de equipamentos, o envio de especialistas para os países beneficiários e o treino dos seus técnicos (Miranda, 2004). Hoje pondera-se a utilização de novos instrumentos, que fomentem e promovam a autoconfiança para o desenvolvimento endógeno. Considera-se não só o indivíduo, mas também a organização e o contexto a que pertence (Miranda, 2004), como sustentado pelo novo institucionalismo. O alinhamento ponderado para a mudança sugere uma maior responsabilização dos beneficiários pelo seu próprio desenvolvimento e uma maior participação nas tomadas

de decisão. No limite, pondera-se a aquisição de uma visão mais global da cooperação técnica.

Esta nova visão tem impulsionado as agências internacionais a moverem-se no sentido da capacitação para o desenvolvimento, que procura o conhecimento compartilhado em lugar do conhecimento importado ou transferido (Miranda, 2004) e que implicará um trabalho mútuo de aprendizagem. O desenvolvimento de competências, através da cooperação técnica, implicará um diagnóstico das capacidades existentes, para que se possam formular políticas que gerem recursos próprios, adequados a reais necessidades e não para satisfazer compromissos internacionais e/ou projetar imagens nacionais.

A cooperação internacional horizontal é considerada uma evolução, na medida em que a sua natureza deixa de ser exclusivamente vertical ou técnica e incorpora características horizontais de natureza participativa. Este tipo de cooperação gera bem-estar nos países recetores e é entendido como uma das modalidades fundamentais da cooperação para o desenvolvimento (Oliveira & Luvizotto, 2011).

A cooperação internacional descentralizada promove o desenvolvimento global através de redes mundiais, numa dialética construtiva entre os Governos centrais e as organizações internacionais (Oliveira & Luvizotto, 2011). A visão deste tipo de cooperação é a concentração de esforços num interesse comum, isto é, procura-se a promoção do desenvolvimento humano orientado para reduzir os níveis da pobreza, do desemprego, da exclusão, da violência e de outros desequilíbrios que ameaçam o futuro a nível internacional (Oliveira & Luvizotto, 2011). A sua vantagem principal é a descentralização das ações, ao reunir vários agentes numa rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e mais próxima dos reais problemas das populações carenciadas, sobretudo dos países pobres (Oliveira & Luvizotto, 2011).

Este tipo de cooperação é entendido pela Comissão Europeia (CE), como qualquer iniciativa proposta indiferentemente por ONG ou por agências locais e preconiza um modelo de cooperação mais participativo, em que se reconhecem as ONG como parceiros relevantes nas tradicionais relações Estado-Estado (Oliveira & Luvizotto, 2011).

Interessará perceber os fundamentos, a origem, os antecedentes e os consequentes deste movimento internacional de cooperação rumo ao desenvolvimento. Importará compreender como este processo se tem desenvolvido no Estado

contemporâneo e que tem gerado um conjunto de políticas de cooperação diferenciadas no seu seio.

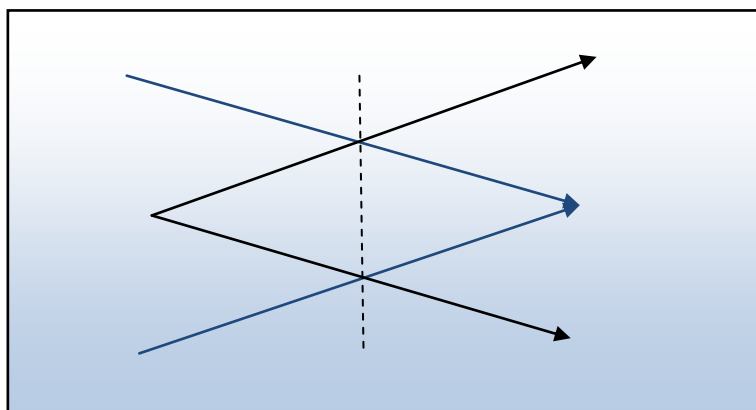
#### **1.1.5.2. ORIGEM, FUNDAMENTOS E EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

---

Em termos etimológicos a palavra cooperar deriva do verbo latino *cooperari*, que significa operar em simultâneo ou trabalhar em conjunto e que se poderá traduzir numa operação em comum para alcançar objetivos<sup>14</sup>. Deriva-se a partir do seu étimo, que a cooperação internacional para o desenvolvimento consiste no esforço conjunto dos países desenvolvidos, para esbater ou eliminar dificuldades económicas e sociais dos países em desenvolvimento, de forma sustentável e duradoura (OECD, 2015)<sup>15</sup>.

O processo da cooperação internacional faz convergir interesses (a azul), através de acordos ou convenções e situa-se nos antípodas do conflito que, por definição, é um processo de divergência de interesses (a preto). Os campos organizacionais públicos ou privados (a tracejado) promovem com a sua ação a convergência de objetivos, tornando mútuos e comuns os interesses (figura 3).

**Figura 3.** O efeito dos campos organizacionais



**Fonte:** Elaboração própria.

Em 1943 Mitrany já defendia a necessidade de uma organização que fomentasse a cooperação e a convergência de interesses entre Estados. Mitrany foi o primeiro autor a estabelecer uma ligação entre o que designou por cooperação funcional e segurança

---

<sup>14</sup> In Dicionário Etimológico de Língua Portuguesa. José Pedro Machado. Edição 2003. Livros horizonte.

<sup>15</sup> In [www.oecd.org](http://www.oecd.org), acedido em 13 de março de 2015.

internacional. Para este autor, a cooperação funcional conduz gradualmente à segurança internacional, porque os interesses comuns podem mais facilmente gerar valores comuns e por esta via uma maior motivação para a cooperação. Dito de outro modo, quando o domínio técnico tem resultados funcionais positivos, a ideia da cooperação fica fortalecida e motiva que ela se amplie a outros setores, levando os Estados a cooperarem funcionalmente noutras áreas (Mitrany, 1943).

#### **1.1.5.2.1. A GÉNESE E OS FUNDAMENTOS**

A cooperação internacional é “filha” da II GM e surgiu como uma necessidade internacional de reconstrução das zonas afetadas pela guerra. Ficou conhecida como cooperação para o desenvolvimento e tinha como objetivos pioneiros a reconstrução e a organização política, económica e social da Europa (Bretton Woods Conference, 1944)<sup>16</sup>.

O fim da II GM<sup>17</sup> coincidiu com um amplo e complexo processo de descolonização, em que várias colónias de potências europeias adquiriram a sua independência. Este processo fortaleceu o aparecimento da cooperação internacional para o desenvolvimento, porque os países colonizadores mantiveram relações privilegiadas e de amizade com as suas ex-colónias. Procurou-se ajudar as economias dos Estados recém-formados através do fluxo de capitais, tomando como referência as teorias keynesianas (Bretton Woods Conference, 1944)<sup>18</sup>.

Foi desde a II GM que os Estados desenvolveram regulamentações sobre a política monetária e comércio internacionais. Estes regimes, encarados como variáveis mediadoras entre a estrutura do poder do SI e a negociação política, exigem maior coordenação no processo da cooperação internacional (Keohane & Nye, 1989). A coordenação política, conseguida através de acordos, intensifica as negociações interestatais, transgovernamentais e transnacionais e contribui para a resolução de problemas de forma conjunta e eficaz (Keohane & Nye, 1989).

---

<sup>16</sup> In <http://www.britannica.com/event/Bretton-Woods-Conference>, acedido em 20 de setembro de 2015.

<sup>17</sup> De acordo com Keohane & Nye, a II GM, iniciada em 01 de setembro de 1939, foi a maior catástrofe provocada pelo homem em toda a sua longa história. Envolveu 72 nações e foi travada direta ou indiretamente em todos os continentes (Keohane & Nye, 1989).

<sup>18</sup> In <http://www.britannica.com/event/Bretton-Woods-Conference>, acedido em 20 de setembro de 2015.



As ideias de Keynes foram decisivas na estruturação da nova ordem económica mundial, centrada em três pilares: na estruturação de um novo sistema monetário e financeiro internacional; na reconstrução dos países afetados pela guerra e na regulação, promoção e liberalização do comércio internacional, como incentivo contínuo ao desenvolvimento mundial (Lima, 2014).

De 1 a 22 de julho de 1944, ainda em plena II GM, realizou-se no Estado norte-americano de New Hampshire a Conferência de *Bretton Woods* – Conferência Monetária e Financeira, com o objetivo de ajudar financeiramente a reconstrução mundial no pós-guerra, que viria a acontecer após a derrota da Alemanha e do Japão. A conferência teve a participação de especialistas que representavam 44 Estados, incluindo a União Soviética. Este foi um marco de extraordinária importância no que viria a ser o arranque da cooperação internacional para o desenvolvimento. Projetou-se a existência do futuro Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a existência de um FMI (Bretton Woods Conference, 1944)<sup>19</sup>.

O BIRD<sup>20</sup> foi criado em 1944 e passou a integrar o Grupo Banco Mundial (BM)<sup>21</sup>, sediado em Washington e constituído por cinco instituições<sup>22</sup> (quadro 2).

Ainda que formalmente independentes, estas instituições cooperam na luta contra a pobreza e promovem melhores condições de vida às populações dos países em desenvolvimento (World Bank, 2014; World Bank, 2016).

---

<sup>19</sup> In <http://www.britannica.com/event/Bretton-Woods-Conference>, acedido em 20 de setembro de 2015.

<sup>20</sup> O BIRD é a instituição original do Grupo BM, criado em 1944 para ajudar a Europa na reconstrução após a II GM. Hoje, o BIRD proporciona empréstimos e outras formas de assistência principalmente a países em desenvolvimento. Trabalha em conjunto com as restantes instituições do Grupo BM para ajudar os países em desenvolvimento a reduzir a pobreza, a promover o crescimento económico e a criar prosperidade (World Bank, 2014; World Bank, 2016).

<sup>21</sup> O Grupo BM é uma organização com 188 países membros. Estes países membros, ou acionistas, são representados por um Conselho de Governadores, que formulam as suas políticas. Geralmente, os governadores são os ministros das finanças ou os ministros da cooperação para o desenvolvimento. Eles reúnem-se uma vez por ano nas Reuniões Anuais das Assembleias de Governadores do Grupo do Banco Mundial e do FMI (World Bank, 2016, In <http://www.worldbank.org/en/about/leadership>, acedido em 12 março de 2016).

<sup>22</sup> Em Inglês - International Bank for Reconstruction and Development (IBRD); International Development Association (IDA); International Finance Corporation (IFC); Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA); International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) (World Bank, 2014, In <http://www.worldbank.org/en/about/leadership>, acedido em 12 março de 2016).

**Quadro 2.** Unidades do Grupo Banco Mundial

Instituições	Data da criação
1. Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	1944
2. Corporação Financeira Internacional (CFI)	1956
3. Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)	1960
4. Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos (CIRCI)	1966
5. Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI)	1988

**Fonte:** World Bank (2016)<sup>23</sup>. Elaboração própria.

O BIRD e a AID, comumente conhecidos por BM, são as instituições principais do Grupo e lidam direta e basicamente com os Governos dos países membros (World Bank, 2014; World Bank, 2016)<sup>24</sup>.

O BIRD (IBRD) oferece uma combinação de recursos financeiros, conhecimentos e serviços técnicos de consultoria estratégica, aos países em desenvolvimento. Especificamente apoia o desenvolvimento social a longo prazo, não financiado pelos atores privados; fornece apoio financeiro em situações de crise; promove a política de reformas institucionais (e.g. a rede de segurança ou reformas anticorrupção); cria um clima de investimento favorável para impulsionar o investimento privado e facilita o acesso aos mercados financeiros em condições mais favoráveis (World Bank, 2016).

A CFI (IFC), criada em 1956, disponibiliza produtos financeiros que permitem às empresas gerir os riscos e ampliar a sua capacidade de aceder aos mercados de capitais nacionais e estrangeiros. A sua ação permite desbloquear o investimento do setor privado, considerado essencial para a criação de emprego nas economias em crescimento (World Bank, 2014; World Bank, 2016).

A AID (IDA) é a Instituição do BM que ajuda os países mais pobres do mundo. Fundada em 1960, a IDA tem como objetivo reduzir a pobreza através de empréstimos (créditos) e de subsídios destinados a programas que impulsionam o crescimento económico, para reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida das pessoas (World Bank, 2016)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> In <http://www.worldbank.org/en/about/leadership>, acedido em 20 de setembro de 2016.

<sup>24</sup> In <http://www.worldbank.org/ida/>, acedido em 15 de março de 2016.

<sup>25</sup> In [www.worldbank.org/ida/](http://www.worldbank.org/ida/), acedido em 15 de março de 2016.

A CIRCI (ICSID) foi criada em 1966 pela Convenção para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos entre Estados (Convenção ICSID). Esta Convenção é um tratado multilateral, formulado pelos Diretores Executivos do BM, para promover o investimento internacional do Banco. A ICSID é uma instituição, líder mundial, dedicada à resolução internacional de conflitos sobre investimentos (World Bank, 2016)<sup>26</sup>.

A AMGI (MIGA) é uma unidade do BM que promove o investimento direto estrangeiro nos países em desenvolvimento, destinado a apoiar o crescimento económico, reduzir a pobreza e melhorar a vida das pessoas (World Bank, 2016)<sup>27</sup>. Os países elegíveis para a cooperação internacional para o desenvolvimento são os Estados Frágeis afetados pela guerra e pelos conflitos. São apoiados projetos e investimentos em grande escala, para a mudança transformacional no país de acolhimento, como por exemplo, projetos que melhorem a capacidade energética e que tenham um impacto positivo no controlo da poluição (World Bank, 2016).

A MIGA fornece garantias aos investidores do setor privado e aos credores no acesso a fontes de financiamento, em condições financeiras vantajosas. Desde a sua criação, em 1988, a MIGA emitiu mais de 28 bilhões de dólares em seguros de risco político, para projetos numa ampla variedade de setores, abrangendo todas as regiões do mundo (World Bank, 2016).

A Sociedade das Nações (SDN)<sup>28</sup>, criada em 28 de junho de 1919, pelo Tratado de Versalhes, foi substituída em 1945 pela ONU<sup>29</sup>, que passou a ser a organização por excelência para o desenvolvimento da cooperação funcional (UN, 2016).

Considera-se, contudo, que a génese da cooperação internacional para o desenvolvimento foi prevista na Carta das NU<sup>30</sup> em 1945, ao recomendar que,

---

<sup>26</sup> A ICSID possui vasta experiência e tem administrado a maioria de todos os conflitos relativos a investimentos internacionais (World Bank, 2016, *In* <https://icsid.worldbank.org>, acedido em 24 de março de 2016).

<sup>27</sup> *In* [www.worldbank.org/miga](http://www.worldbank.org/miga), acedido em 15 de março de 2016.

<sup>28</sup> A SDN foi formalmente dissolvida em 18 de abril de 1946, apesar de deixar de existir no ano anterior, na altura em que a carta da ONU é assinada (UN, 2016).

<sup>29</sup> As NU nasceram formalmente em 24 de outubro de 1945, depois da maioria dos 51 Estados-membros terem ratificado a sua Carta. Atualmente conta com 193 Estados representados na Assembleia Geral (UN, 2016, *In* <http://www.un.org/es/about-un/index.html>, acedido em 16 de abril de 2016).

<sup>30</sup> A Carta das NU foi assinada em 26 de junho de 1945 em S. Francisco e entrou em vigor em 24 de outubro de 1945 (<http://www.un.org/en/sections/un-charter/introductory-note/index.html>, acedido em 20 de setembro de 2015).

*“With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”* (Capítulo XIX: International Economic and Social Co-operation, art.º 55)<sup>31</sup>.

Com os objetivos de promover e de garantir a estabilidade do sistema monetário e financeiro internacional, foi criado em dezembro de 1945 o FMI<sup>32</sup>.

Também o Plano Marshall<sup>33</sup> em 1947, direcionado fundamentalmente para os países em vias de desenvolvimento, marcou o início da cooperação Europeia e americana. Este Plano é considerado o primeiro projeto específico a materializar a cooperação entre Estados soberanos e independentes (OECD, 2016)<sup>34</sup>.

Em 16 de abril de 1948 surgiu, a partir do Plano Marshall e da Conferência dos *Sixteen* (Cooperação Económica Europeia), a Organização para a Cooperação Europeia

---

<sup>31</sup> In <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-ix/index.html>, acedido em 16 de fevereiro de 2016.

<sup>32</sup> O FMI conta com 189 países e promove a cooperação monetária global, assegura a estabilidade financeira, facilita o comércio internacional, promove o emprego e o crescimento económico sustentável e procura reduzir a pobreza em todo o mundo (<https://www.imf.org/external/about.htm>, acedido em 15 de setembro de 2015).

<sup>33</sup> De 1945 a 1947, os EUA já ajudavam na recuperação económica europeia, através da ajuda financeira direta e da assistência militar à Grécia e à Turquia. As recém-criadas NU prestavam assistência humanitária. Em janeiro de 1947, o Presidente americano Harry Truman nomeou George Marshall (o “arquiteto” da vitória na II GM) como Secretário de Estado (The History of the Marshall Plan, In George C. Marshall Foundation - <http://marshallfoundation.org/>, acedido em 14 de abril de 2015).

O Plano Marshall foi compartilhado com o mundo por George Marshall num discurso efetuado em Harvard, em 05 de junho de 1947. Oficialmente conhecido como o Programa de Recuperação Europeia (ERP), o Plano Marshall destinou-se a reconstruir as economias da Europa Ocidental. Marshall estava convencido de que a chave para o restabelecimento da estabilidade política, residia na revitalização das economias nacionais. Além disso, ele entendia que a estabilidade política na Europa Ocidental era fundamental para travar os avanços do comunismo na região. Este plano custou cerca de treze bilhões de dólares e esteve ativo de 1947 a 1953. Em resposta a URSS criou o *Council for Mutual Economic Assistance* (COMECON) para promover a ajuda e a cooperação económica entre os países socialistas (The History of the Marshall Plan, In George C. Marshall Foundation, <http://marshallfoundation.org/>, acedido em 14 de abril de 2015).

<sup>34</sup> In <http://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>, acedido em 16 de fevereiro de 2016.

(OECE) composta por 18 membros: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Alemanha Ocidental (em 1955) e Espanha (em 1959) (OECD, 2016). A OECE era uma organização permanente para a cooperação económica, destinada a trabalhar no programa de reconstrução da Europa e, em particular, a supervisionar a distribuição da ajuda. A sede da organização era no Chateau de la Muette em Paris (OECD, 2016).

Para garantir a regulação, a promoção e a liberalização do comércio internacional foi criada em 1948, pela carta de Havana, a Organização Internacional do Comércio (OIC), que seria uma agência especializada das NU. Contudo, o congresso dos EUA não ratificou a carta e por isso ela não entrou em funcionamento. Apenas o seu capítulo IV, relativo à política comercial, foi colocado em prática, com o nome de GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*, mas não incluiu a área de investimentos (World Trade Organization, 2016)<sup>35</sup>.

O GATT passou a ser o principal instrumento jurídico de regulação do comércio internacional, até à entrada em funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 01 de janeiro de 1995, que integrou aquele instrumento (World Trade Organization, 2016).

Foi também em 1948 que a Assembleia Geral da ONU instituiu o conceito de assistência técnica, entendido como a transferência não comercial de técnicas e de conhecimentos através da execução de projetos, que envolve peritos, treino de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, investigações e estudos (World Trade Organization, 2016).

Entre 18 e 24 de abril de 1955 realizou-se a Conferência de Bandung, na ilha de Java, na Indonésia. Nela participaram vinte e nove Governos<sup>36</sup> de países asiáticos e africanos, com o objetivo de discutir a paz, o papel do “Terceiro Mundo” na Guerra

---

<sup>35</sup> In [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/06-gatt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm), acedido em 16 de fevereiro de 2016.

<sup>36</sup> Participaram quinze países da Ásia: Afeganistão, Birmânia (atual Myanmar), Cambodja, Ceilão, República Popular da China, Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, Laos, Nepal, Paquistão, República Democrática do Vietname, Vietname do Sul e Tailândia; oito países do Médio Oriente: Arábia Saudita, Iémen, Irão, Iraque, Jordânia, Líbano, Síria, e Turquia e seis países africanos: Costa do Ouro (atual Gana), Etiópia, Egito, Líbia, Libéria e Sudão (Bandung Conference - Asian-African Conference, 1955).

Fria, o desenvolvimento económico e a descolonização (Bandung Conference – Asian-African Conference, 1955)<sup>37</sup>.

Desta conferência resultou uma declaração sobre a promoção da paz e da cooperação internacional, baseada na Carta das NU e nos princípios defendidos por Jawaharlal Nehru<sup>38</sup> (tabela 1), presente no encontro. Estes princípios são alicerçados nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, estabelecidos em 1954 durante as negociações entre a Índia e a China, numa altura em que se procurou construir a solidariedade entre as nações recentemente independentes (Bandung Conference, 1955).

**Tabela 1.** Princípios da Conferência de Bandung (1955)

1. Respeito pelos direitos fundamentais;
2. Respeito pela soberania e integridade territorial de todas as nações;
3. Reconhecimento da igualdade de todos os povos e nações, grandes e pequenas;
4. Não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos de outro país;
5. Respeito pelo direito de cada nação defender-se, individual e coletivamente;
6. Recusa na participação dos preparativos da defesa coletiva destinada a servir interesses particulares das superpotências;
7. Abstenção de atos ou ameaças de agressão, ou do emprego da força, contra a integridade territorial ou a independência política de outro país;
8. Solução de todos os conflitos internacionais por meios pacíficos, através de negociações e conciliações, arbitradas por tribunais internacionais;
9. Estímulo aos interesses mútuos de cooperação;
10. Respeito pela justiça e obrigações internacionais.

**Fonte:** Bandung Conference - Asian-African Conference (1955)<sup>39</sup>. Elaboração própria.

Estas questões foram de importância central para todos os participantes, a maioria dos quais tinha recentemente saído do domínio colonial. Os Governos da Birmânia (atual Myanmar), Índia, Indonésia, Paquistão e Sri Lanka, co-patrocinaram a Conferência de Bandung, que reuniu as nações da Ásia, de África e do Médio-Oriente (Bandung Conference – Asian-African, 1955)<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> In <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/bandung-conf>, acedido em 06 de fevereiro de 2016.

<sup>38</sup> Foi o pioneiro primeiro-ministro da Índia, que assumiu o cargo em 15 de agosto de 1947. Trabalhou durante vinte anos, com Mahatma Gandhi, para libertar a Índia do domínio britânico. O povo indiano apelidou-o de *Pandit*, que significa “homem sábio” (Bandung Conference, 1955).

<sup>39</sup> In <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/bandung-conf>, acedido em 24 de março de 2016.

<sup>40</sup> In <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/bandung-conf>, em 06 de fevereiro de 2016.

Porque o processo de descolonização ainda estava em curso, os delegados da conferência atuaram em nome de outros povos colonizados, que ainda não eram independentes, especialmente de África (Bandung Conference, 1955).

Este fórum constituiu um momento histórico contra o colonialismo, entendido como uma violação dos direitos fundamentais do ser humano, que contrariava frontalmente a Carta das NU e dificultava a promoção da paz mundial e da cooperação. Este compromisso impeliu a ONU a defender a autonomia daqueles países, junto das potências mundiais (Bandung Conference, 1955).

Dois anos depois, em 25 de março de 1957, o Tratado de Roma<sup>41</sup> é assinado. Foi o primeiro documento a instituir uma política conjunta para o desenvolvimento, ao criar o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)<sup>42</sup>. Este fundo, colocado em ação em 1959, constitui atualmente o principal instrumento da União Europeia (UE) para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)<sup>43</sup> destinada aos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e aos Países de Territórios Ultramarinos (PTU) (European Commission, 2016)<sup>44</sup>.

Em 1958, através da resolução n.º 1383 da Assembleia Geral da ONU, o conceito de assistência técnica foi substituído pelo de cooperação técnica. Este último, que pressupõe a existência de partes desiguais, afigurava-se mais adequado para definir uma relação de troca e de interesses mútuos (Medeiros, 2011).

Em 13 de janeiro de 1960 foi criado, no seio da OECE, o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento (GAD), considerado um fórum que dava assistência aos países

---

<sup>41</sup> A cooperação europeia com os países em desenvolvimento remonta à criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1957 (art.º 189º do Tratado de Roma, de 25 de março de 1957), criando assim o mercado comum europeu. Na quarta parte, o tratado previa a criação de um FED para prestar assistência técnica e financeira e também para contribuir para a prosperidade dos países africanos, na época colónias (European Commission, 2016, *In* [https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en), acedido em 24 de março de 2016).

<sup>42</sup> É financiado por contribuições diretas dos Estados-membros da UE e é coberto por regras financeiras próprias. Os recursos financeiros totais, do FED 11, são 30,5 bilhões € para o período 2014-2020 (European Commission, 2016).

<sup>43</sup> A APD é a assistência cedida por organismos públicos aos países em desenvolvimento para promover os indicadores de desenvolvimento e direitos humanos no país de destino. Estes organismos são os Governos nacionais, as ONG ou instituições internacionais e intergovernamentais. No ano de 2012 as verbas de Portugal para a APD ficaram abaixo do nível acordado pela OCDE, com 0,23% em vez da meta de 0,7% face ao orçamento nacional de cada país (Camões- ICL, I.P., 2015).

<sup>44</sup> Ver, em especial, [https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en), acedido em 24 de março de 2016.



menos desenvolvidos. Teve como membros fundadores a Bélgica, o Canadá, a França, a Alemanha, a Itália, Portugal, o Reino Unido e os EUA (OECD, 1994)<sup>45</sup>.

Em 30 de setembro de 1961 a OECE<sup>46</sup> foi substituída pela OCDE. Esta absorveu os países fundadores da OECE, os EUA e o Canadá. A lista de países membros expandiu-se ao longo dos anos, tendo atualmente 35 países membros (OECD, 2016).

A missão da OCDE é promover políticas que melhorem o bem-estar económico e social das pessoas em todo o mundo. Basicamente é um fórum onde os Governos trabalham em conjunto, compartilham experiências e procuram soluções para problemas comuns. Além disso, faz estudos para identificar os fatores promotores da mudança económica, social e ambiental (OECD, 2016).

Foi também em 1961 que o GAD foi extinto e deu lugar ao CAD<sup>47</sup>. Este Comité da OCDE tornou-se seu membro pela Resolução Ministerial (RM) de 23 de julho de 1961. É o único fórum financiador da ajuda internacional e inclui 29 membros doadores. O BM, o FMI e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) participam como observadores (OECD, 2016)<sup>48</sup>. No âmbito das suas atribuições, o CAD promove a cooperação e outras políticas que concorram para o desenvolvimento sustentável, designadamente para o crescimento económico, para a redução da pobreza e para a melhoria dos padrões de vida nos países em desenvolvimento (OECD, 2010).

A sua ação percorre as grandes linhas estratégicas da política de cooperação internacional e define os critérios técnicos necessários à avaliação da eficácia dos programas e dos projetos. Examina as políticas de cooperação dos Estados-membros, analisa e avalia a qualidade e a eficácia dos seus programas, a sua gestão e a evolução dos compromissos financeiros (OECD, 2010). Efetua recomendações para a melhoria

---

<sup>45</sup> In The Story of Official Development Assistance. A History of the development assistance committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures, by Helmut Fuhrer, acedido em 24 de março de 2016.

<sup>46</sup> O Arquivo Histórico da OECE encontra-se disponível no Instituto Universitário Europeu de Florença, Itália, In <http://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>, acedido em 24 de março de 2016.

<sup>47</sup> É uma organização multilateral criada em setembro de 1961, sendo um Fórum Internacional constituído pelos principais doadores bilaterais. Convém salientar que nem todos os membros da OCDE são membros do CAD (OECD, 2010).

<sup>48</sup> In <http://www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteedac.htm>, acedido em 24 de março de 2016.



dos programas, reúne dados estatísticos sobre a APD e sobre os fluxos financeiros para os países em desenvolvimento e publica relatórios anuais (OECD, 2010).

Em 20 de julho de 1963, em Yaoundé, nos Camarões, a Comunidade Económica Europeia (CEE) e os 17 Estados Africanos Associados e Madagáscar<sup>49</sup> – *Associated African States and Madagascar* (AASM) assinaram a primeira Convenção, válida por um período de cinco anos (1963-1969). A Convenção confirmou as relações entre a Europa e África, com base no livre comércio e na ajuda financeira. Concedeu a possibilidade de recorrer a subsídios e a empréstimos concedidos pelas estruturas financeiras da Europa, designadamente pelo FED e pelo Banco Europeu de Investimentos (BEI)<sup>50</sup> (Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe – CVCE, 2016)<sup>51</sup>.

Em 1964 realizou-se em Genebra a 1ª Conferência das NU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). A ideia da UNCTAD<sup>52</sup> foi obter uma matriz que concedesse um sistema de comércio internacional diferenciado aos países, de acordo com o seu desenvolvimento (UNCTAD, 2016)<sup>53</sup>. Os países menos desenvolvidos passaram a ter direitos preferenciais ao nível do comércio. O referencial utilizado foi o GATT. A UNCTAD, com sede em Genebra, tornou-se órgão permanente da ONU a 30 de dezembro de 1964 (Resolução 1995/XIX Sessão da Assembleia Geral) e desde essa data, de quatro em quatro anos, ocorrem as UNCTAD.

A convenção Yaoundé II (1969-1975), assinada em 29 de julho de 1969, foi uma reedição da convenção Yaoundé I, na medida em que a sua estrutura e conceção geral não diferem muito da primeira. Foi decidido dedicar uma proporção significativa do

---

<sup>49</sup> Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Congo, Dahomey, Gabão, Costa do Marfim, Madagáscar, Mali, Mauritânia, Níger, Ruanda, Senegal, Somália, Togo, Upper Volta (Burkina-Faso) e Zaire ([http://www.cvce.eu/en/obj/the\\_yaounde\\_convention](http://www.cvce.eu/en/obj/the_yaounde_convention), acedido em 20 de março de 2016).

<sup>50</sup> O BEI apoia as políticas europeias de cooperação para o desenvolvimento através da concessão de empréstimos, bem como através de mecanismos específicos, tais como a FEMIP (Facilidade Euro-Mediterrânica de Investimento e Parceria) e das Infra-estruturas UE-África - Trust Fund (European Commission, 2016).

<sup>51</sup> In <http://www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteedac.htm>, acedido em 24 de março de 2016.

<sup>52</sup> A UNCTAD é um órgão permanente da ONU dedicado ao tratamento integrado do comércio e do desenvolvimento. É um fórum multilateral destinado a apoiar os países em desenvolvimento na formulação de políticas de desenvolvimento. Desde a sua criação, a UNCTAD tem concentrado a sua ação, fundamentalmente, no comércio internacional de bens, em questões monetárias e financeiras, no auxílio ao desenvolvimento e endividamento externo. A UNCTAD também promove projetos de cooperação técnica em países que procuram desenvolver as suas capacidades institucionais (In [www.unctad.org](http://www.unctad.org), acedido em 20 de março de 2016).

<sup>53</sup> In <http://unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/A-Brief-History-of-UNCTAD.aspx>, acedido em 20 de março de 2016.

apoio financeiro do FED aos países da África francófona após a descolonização, destinada à construção de infra-estruturas (European Commission, 2016).

O contexto pós-independência, das décadas de 60 e 70, marcou uma mudança dramática nas relações entre os países africanos de língua francesa e a CEE. As Convenções de Yaoundé, que definiram essas relações, lançaram as bases para as Convenções de Lomé (1975-2000) com as colónias britânicas ACP e com toda a África Subsariana (European Commission, 2016).

As Convenções de Lomé estabeleceram os princípios e os objetivos da cooperação baseada na parceria, na natureza contratual da relação e nos aspetos políticos e económicos da ajuda, numa perspetiva de longo prazo (5 anos para Lomé I, II e III; dez anos para Lomé IV) (European Commission, 2015)<sup>54</sup>.

A Convenção de Lomé I, assinada em 28 de fevereiro de 1975, coincidiu com o quarto FED. Esta Convenção incluiu, após a adesão da Grã-Bretanha à CEE, alguns dos países da *Commonwealth* no programa de cooperação (European Commission, 2015). As suas principais decisões foram:

1. A preferência das exportações para a maioria dos países ACP;
2. A igualdade entre os parceiros e o respeito pela soberania, pelos interesses mútuos e pela interdependência;
3. O direito de cada Estado na definição das suas próprias políticas;
4. A segurança das relações com base nas ações de cooperação.

A Convenção introduziu o sistema *STABEX* (sistema destinado a compensar o défice de receitas provenientes das exportações nos países ACP, devido à flutuação dos preços) (European Commission, 2015).

A Convenção de Lomé II, assinada em 1979, coincidiu com o quinto FED e não introduziu grandes mudanças, exceto no que diz respeito à criação do sistema *SYSMIN* (sistema de ajuda à indústria de minério dos países ACP, que dependem fortemente deste setor) (European Commission, 2015).

---

<sup>54</sup> O Acordo de Parceria entre os ACP-UE, assinado em Cotonou em 23 de junho de 2000, foi celebrado por um período de 20 anos, de 2000 a 2020. É o acordo de parceria mais abrangente entre países em desenvolvimento e a UE. Desde 2000 tem sido o quadro de referência das relações da UE com os 79 países ACP. Em 2010 a cooperação ACP-UE foi adaptada aos novos desafios, como as alterações climáticas, a segurança alimentar, a integração regional, os Estados Frágeis e a eficácia da ajuda (*In* <https://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement>, acedido em 07 maio de 2015).

A Convenção Lomé III, assinada em 8 de dezembro de 1984, coincidiu com o sexto FED e teve como finalidades promover o desenvolvimento industrial e o desenvolvimento próprio baseado na auto-suficiência e na segurança alimentar (European Commission, 2015). Esta Convenção procurou concretizar três objetivos:

1. Identificar as prioridades de desenvolvimento de cada Estado ACP;
2. Identificar os setores onde a ajuda deveria incidir;
3. Procurar os meios mais adequados que conduzissem a uma maximização da ajuda europeia (Club de Bruxelles, 1995).

Em 15 de dezembro de 1989 foi assinada a Convenção de Lomé IV, sendo a primeira a vigorar por um período de dez anos, apesar do protocolo financeiro anexado ter uma duração de apenas cinco. O primeiro protocolo financeiro, que vigorou de 1990 a 1995, coincidiu com o sétimo FED e o segundo, que vigorou de 1995 a 2000, coincidiu com o oitavo (European Commission, 2015).

Esta Convenção assentou em dois postulados (European Commission, 2015):

1. Igualdade na parceria e respeito pela soberania dos Estados (art.º 2). Este postulado confere autonomia aos Estados ACP na determinação dos princípios, das estratégias e dos modelos de desenvolvimento a aplicar nas suas economias e sociedades (art.º 3);
2. Descentralização da cooperação – Os Estados ACP assumem mais protagonismo e participam ativamente no seu desenvolvimento, apelando-se a um maior envolvimento da sociedade civil.

A revisão intercalar de 1995 deu grande ênfase à promoção dos direitos humanos, à democracia, à boa governação, ao fortalecimento da posição das mulheres na sociedade, à proteção do meio ambiente, à cooperação descentralizada, sob a forma de parceria participativa, à diversificação das economias dos países ACP, à promoção do setor privado e ao incremento da cooperação regional (European Commission, 2015).

Esta revisão teve lugar num contexto de grandes mudanças no ambiente internacional, na Europa e nos países ACP. Nestes, viviam-se mudanças sociais, económicas e políticas decorrentes do processo de democratização e do ajustamento estrutural. Na Europa, operavam-se mudanças relativas ao alargamento a Leste e aos parceiros mediterrânicos e no ambiente internacional, vivia-se um intenso processo

negocial no âmbito de comércio internacional (Acordo de Uruguai)<sup>55</sup> (European Commission, 2015).

#### **1.1.5.2.2. O NOVO MODELO DE COOPERAÇÃO ACP – UE**

A evolução do cenário internacional e as mudanças socioeconómicas e políticas nos países ACP determinaram a necessidade de um novo modelo na cooperação ACP – UE (European Commission, 2015).

Percebeu-se que os acordos e a cooperação entre nações deveriam basear-se na defesa dos princípios democráticos, dos direitos humanos e do Estado de direito, entendidos como valores universais para a construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza. O diálogo político previsto entre a UE e os países ACP assenta no respeito destes valores (art.º 9º) e qualquer violação a estes será punida (European Commission, 2015).

As negociações, para a revisão das relações ACP – UE, começaram em setembro de 1998, na sequência de um debate público intensivo. Estas negociações tiveram sucesso e no início de fevereiro de 2000 levaram à conclusão do Acordo de Cotonou (European Commission, 2015), que definiu e transferiu a responsabilidade das ações de desenvolvimento para os países ACP, até 2020 (European Commission, 2016).

A Cimeira do Milénio<sup>56</sup>, realizada de 6 a 8 de setembro de 2000 em Nova Iorque, foi o maior encontro de sempre de líderes mundiais. A Declaração do Milénio foi o principal documento da Cimeira e incluiu os valores, princípios e objetivos da agenda internacional para o século XXI (UN, Millenium Declaration, 2000)<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Portugal participou neste Acordo. O Governo da República Portuguesa e o Governo da República Oriental do Uruguai estreitaram os vínculos de amizade, em 20 de agosto de 1993, e comprometeram-se a promover e a desenvolver a cooperação entre os dois países nas áreas da cultura, arte, ciência, educação, desporto, juventude, turismo e comunicação social, com base no respeito da soberania nacional e do princípio da não intervenção nos assuntos internos de um e de outro país. O Acordo foi assinado por Manuel Filipe Correia de Jesus, Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas e por Héctor Gros Espiell, Ministro das Relações Externas, em representação do Governo da República Oriental do Uruguai (Decreto n.º 27/93, de 20 de agosto).

<sup>56</sup> Mais de 180 líderes mundiais reuniram-se nas NU para aprovar a Declaração do Milénio, onde expressaram o seu compromisso em dar resposta aos desafios gerados pela globalização, unidos por valores comuns como a igualdade, tolerância, liberdade, solidariedade e o respeito pelo ambiente. Aquele documento estabeleceu metas concretas para atingir objetivos de desenvolvimento nas áreas da erradicação da pobreza, proteção do ambiente e governança, entre outras, em conjunto conhecidos como ODM (Camões – ICL, I.P., 2015, *In* Documento de Posição de Portugal sobre a Agenda pós 2015).

<sup>57</sup> *In* <http://www.un.org/en/development/devagenda/millennium.shtml>, acedido em 20 de março de 2016.

No discurso proferido na sessão de encerramento da Cimeira, o Secretário - Geral da ONU, Kofi Annan, transmitiu aos líderes mundiais que tinha esboçado orientações claras para a adaptação do papel da ONU no novo século. Afirmou que *“it lies in your power, and therefore is your responsibility, to reach the goals that you have defined”* e declarou que *“only you can determine whether the United Nations rises to the challenge. Referiu ainda que “for my part, i hereby re-dedicate myself, as from today, to carrying out your mandate”* (Millenium Declaration, 2000, p. 1).

Neste encontro internacional fixaram-se os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), adotados pelos, na altura, 191 membros (tabela 2), o que representou um esforço multilateral sem precedentes em torno de objetivos comuns.

**Tabela 2. ODM**

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome;
2. Alcançar a educação primária universal;
3. Promover a igualdade de género e o reforço do papel da mulher;
4. Reduzir a mortalidade infantil;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o VIH/SIDA, malária e outras doenças;
7. Assegurar a sustentabilidade ambiental;
8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

**Fonte:** UN, Millenium Declaration (2000). Elaboração própria.

A Declaração do Milénio cimentou a confiança dos EUA na ONU e na sua Carta, como fator indispensável para um mundo mais pacífico, próspero e justo. A responsabilidade coletiva dos Governos na defesa da dignidade humana, da igualdade e da equidade, foi reconhecida como um dever dos líderes mundiais. O desafio central da Declaração foi garantir que a globalização fosse uma força positiva de adoção de políticas e de medidas globais, alinhadas com as necessidades dos países em desenvolvimento (UN, Millenium Declaration, 2000).

Os ODM passaram a orientar as ações do BM, dos Governos e das ONG. Cada meta foi programada para ser atingida até 2015. Os primeiros sete objetivos centram-se na redução da pobreza, sendo o último uma consequência do cumprimento dos anteriores (World Bank, 2014).

No novo enquadramento dos ODM, a UE elegeu em 2000 a luta contra a pobreza como o objetivo central da sua política de cooperação e criou, em 2001, o

Serviço de Cooperação Europeia para a Ajuda Externa (AIDCO) (European Comission, 2016).

Um ano depois da definição dos ODM, ocorrem em 11 de Setembro de 2001 os atentados terroristas ao *World Trade Center* em Nova Iorque e ao Pentágono em Washington, que foram uma chamada de atenção ao mundo. Este trágico acontecimento motivou algumas derivações na política de cooperação internacional. Muitos Governos e agências, por influência das decisões e das necessidades do Governo americano, colocaram no centro das suas prioridades (novas) políticas de segurança e o combate ao terrorismo (Milani & Enara, 2013), em lugar de uma política de desenvolvimento global.

Contudo, o processo internacional da cooperação não foi abalado e cerca de seis meses depois, nas conferências de Monterrey, em 21 e 22 de março de 2002 no México, enfrentaram-se os desafios relativos ao financiamento do desenvolvimento em todo o mundo, em particular nos países em desenvolvimento. Os objetivos principais destas conferências foram a erradicação da pobreza, para atingir um crescimento económico sustentável e promover o desenvolvimento sustentável, num sistema económico global inclusivo e equitativo (UN, Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development, 2003)<sup>58</sup>.

O Acordo de Cotonou só entrou em vigor em abril de 2003 e foi revisto, em 2005 e em 2010, em conformidade com a cláusula que determina a sua reanálise cada cinco anos. Este Acordo foi projetado para estabelecer uma parceria global, assente em 3 pilares:

1. Cooperação para o desenvolvimento;
2. Cooperação política;
3. Cooperação económica e comercial (para o período de 2000 a 2007).

A parceria entre a UE e os países ACP é o corolário dos acordos entre Estados soberanos ACP – UE e representa a maior estrutura político-financeira do mundo para a cooperação Norte-Sul. Concede benefícios comerciais não recíprocos aos países ACP, incluindo o acesso ilimitado ao mercado da UE, a bens industriais e a outros produtos, especialmente, aos Países Menos Desenvolvidos (PMD) naquele agrupamento. Os

---

<sup>58</sup> In United Nations Department of Economic and Social Affairs Financing for Development Office E-mail: [ffdoffice@un.org](mailto:ffdoffice@un.org) Website: [www.un.org/esa/ffd](http://www.un.org/esa/ffd), acedido em 12 de maio de 2015.

programas de ajuda para cada país e região ACP são regularmente atualizados (European Commission, 2015).

Os Programas Indicativos Nacionais (PIN) são mutuamente negociados pela CE e pelos Estados ACP. Os PIN definem as metas de desenvolvimento, designadamente, no 1.º ciclo de ensino e na saúde e são financiados pelo FED (European Commission, 2015) que alimenta a cooperação regional, destinada à ajuda humanitária e de emergência aos PTU. Existem ainda empréstimos adicionais do BEI, que reforçam este processo (European Commission, 2015).

Em 2003, o CAD criou um grupo de trabalho com a missão de apresentar soluções para a eficácia da APD, a partir das recomendações do Consenso de Monterrey. Foi também em 2003 que se realizou, em Roma, o I Fórum de Alto Nível do CAD/OCDE (Declaração de Roma, 2003) com os objetivos de harmonizar procedimentos, emitir recomendações à comunidade de doadores da OCDE e diminuir custos de transação. A Declaração de Roma procurou alinhar as políticas dos doadores com as prioridades dos beneficiários (OECD, 2005).

A Declaração de Paris (II Fórum de Alto Nível do CAD/OCDE, 2005) e a Agenda de Ação de Acra, no Gana (III Fórum de Alto Nível do CAD/OCDE, 2008), foram também momentos de grande significado internacional, cujo centro de gravidade foi o aumento da eficácia da ajuda. Nestes Fóruns, os doadores acordaram um conjunto de compromissos e de indicadores para aumentar a eficácia, dando uma maior ênfase à harmonização, à coordenação e equilíbrio de responsabilidades e às obrigações dos países doadores e dos países beneficiários (OECD, 2005)<sup>59</sup>.

A 2 de março de 2005, reuniram em Paris agências multilaterais e bilaterais de APD, onde se procurou tomar medidas para acompanhar a reforma relativa à distribuição e à gestão da ajuda e fazer um balanço cinco anos depois da implementação da Declaração do Milénio e dos ODM (OECD, 2005)<sup>60</sup>.

Em Monterrey tinha-se assumido que a concretização dos ODM requeria um aumento dos volumes da APD e de outros recursos necessários ao desenvolvimento, por isso se acordou apoiar os esforços dos países parceiros, para reforçar a boa governação e

---

<sup>59</sup> *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (2005), In <http://www.oecd.org/htm>, acedido em 16 de março de 2015.

<sup>60</sup> *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (2005), In <http://www.oecd.org/htm>, acedido em 16 de março de 2015.



para melhorar os resultados em matéria de desenvolvimento (OECD, 2005, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement), com base em indicadores de progresso (tabela 3).

A partir de 2005<sup>61</sup> a Declaração de Paris tornou-se uma referência em termos da execução da cooperação internacional e um instrumento essencial para a promoção da eficácia da APD e para melhorar a sua qualidade (OECD, 2005).

**Tabela 3.** Indicadores de progresso do desenvolvimento

1. Apropriação – os países parceiros exercem uma liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento;
2. Alinhamento – os doadores baseiam a sua ajuda nas estratégias de desenvolvimento e nos sistemas locais dos parceiros;
3. Harmonização – os doadores coordenam as suas atividades e minimizam os custos relacionados com a concessão da ajuda;
4. Gestão por resultados – os países parceiros e os doadores orientam as suas atividades de forma a atingir os resultados desejados;
5. Prestação de contas mútua (mútua responsabilidade) – os doadores e os países parceiros comprometem-se a prestar contas mutuamente sobre os resultados de uma melhor gestão da ajuda.

**Fonte:** OECD (2005). Elaboração própria.

A lógica subjacente às Declarações de Roma e de Paris assenta, por um lado, na apropriação pelos beneficiários das políticas de desenvolvimento e, por outro, na capacidade de definição das suas prioridades (IPAD, 2006)<sup>62</sup>.

Em 20 de dezembro de 2005 a UE, através da Comissão, do Conselho e do Parlamento, aprovou o Consenso Europeu sobre a política de desenvolvimento. Esta declaração política define um conjunto coerente de princípios e de valores que regem a cooperação para o desenvolvimento das instituições da UE e dos seus Estados-membros. Aquele documento identifica os principais objetivos da política europeia de desenvolvimento, nomeadamente a redução da pobreza em sintonia com os ODM e a

---

<sup>61</sup> Em 2005 a UE assinou a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda para melhorar a coordenação, harmonização e transparência. A Declaração foi alargada através de um programa de ação aprovado no terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em Acra, três anos depois (European Commission, 2016).

<sup>62</sup> *In* Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa (2006).



promoção dos valores democráticos europeus em todo o mundo (UE, Parlamento Europeu, Valerie Ramet, 2016)<sup>63</sup>.

O Consenso Europeu definiu e atribuiu responsabilidades aos países beneficiários na gestão do seu próprio desenvolvimento. A UE e os seus Estados-membros comprometeram-se até 2015 a aumentar o montante da APD até 0,7% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) e a consagrar pelo menos metade deste aumento a África, dando prioridade às ações em benefício dos mais pobres. A UE adotou, também em 2005, o programa de Coerência da Política de Desenvolvimento (CPD), reorganizado em cinco domínios essenciais (UE, Parlamento Europeu, Valerie Ramet, 2016):

1. Comércio e finanças;
2. Luta contra as alterações climáticas;
3. Segurança alimentar global;
4. Contribuição das migrações para o desenvolvimento;
5. Reforço das ligações e sinergias entre segurança e desenvolvimento, no contexto de uma agenda global de consolidação da paz.

Para verificar a coerência da política de cooperação no seio da UE, a Comissão passou a elaborar um relatório cada dois anos (UE, Parlamento Europeu, Valerie Ramet, 2016).

A política de cooperação europeia promove, explicitamente, a harmonização de políticas e uma melhor integração dos países parceiros nos processos de atribuição de fundos e de planeamento. Neste sentido, a UE adotou em 2007 o Código de Conduta para a divisão das tarefas relativas à política de desenvolvimento (UE, Parlamento Europeu, Valerie Ramet, 2016).

Em 4 de setembro de 2008 realizou-se no Gana a Agenda de Ação de Acra (AAA), na qual participaram os Ministros dos países em desenvolvimento, os doadores responsáveis pela promoção do desenvolvimento e os Chefes das Instituições de desenvolvimento multilateral e bilateral (OECD, 2008, The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action)<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> In [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.3.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.3.1.html), acedido em 02 de abril de 2016.

<sup>64</sup> In <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>, acedido em 10 de março de 2015.

Neste encontro foi decidido refinar a implementação da Declaração de Paris, com a finalidade de fortalecer as responsabilidades dos países beneficiários, na definição e na implementação das suas políticas de desenvolvimento, de modo a atingirem os seus próprios objetivos económicos, sociais e ambientais (OECD, 2008, The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action)<sup>65</sup>. Procurou-se a construção de parcerias mais eficazes e inclusivas. Adaptaram-se as políticas de ajuda aos Estados Frágeis e apostou-se na prestação de contas pelos resultados do desenvolvimento. Apostou-se na cooperação horizontal de responsabilidades compartilhadas e em projetos de aprendizagem mútua e identificaram-se as causas estruturais da pobreza e da desigualdade de acesso a direitos (OECD, 2008).

A Conferência de Doha, realizada no Qatar de 29 novembro a 2 dezembro de 2008, quase sete anos após a Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, reiterou a intenção de se tomarem medidas concretas para implementar o Consenso de Monterrey e para enfrentar os desafios do financiamento, numa lógica de solidariedade e de parceria global. Mais uma vez, houve o compromisso de erradicar a pobreza e alcançar um crescimento económico sustentado, num sistema económico global e equitativo<sup>66</sup> (United Nations, 2009).

De 9 a 10 de abril de 2010 reuniram em Díli representantes dos países em desenvolvimento, agências bilaterais e multilaterais e representantes da sociedade civil, num debate internacional sobre a construção da paz (*peacebuilding*) e sobre a construção de Estados (*statebuilding*)<sup>67</sup> Frágeis que enfrentam conflitos (Dili Declaration, 2010)<sup>68</sup>.

Esta Declaração refere-se basicamente ao g7+ e foi acordada em 8 de abril de 2010<sup>69</sup>. Foram reafirmados os compromissos com a Declaração de Paris, com os

---

<sup>65</sup> In <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>, acedido em 10 de março de 2015.

<sup>66</sup> In *Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus* (United Nations, 2009, acedido em 10 de março de 2015).

<sup>67</sup> Este termo refere-se à participação de vários atores no processo de construção de um Estado (Chesterman, 2001).

<sup>68</sup> In *A new vision for peacebuilding and statebuilding* (2010), acedido em 10 de março de 2015.

<sup>69</sup> O g7+ foi inaugurado em 2008 e incluía os seguintes países: Afeganistão, Burundi, República Centro Africana, Chade, Costa do Marfim, RDC, Haiti, Libéria, Nepal, Ilhas Salomão, Serra Leoa, Sudão do Sul e Timor-Leste (Dili Declaration, 2010).

princípios para o envolvimento internacional em Estados Frágeis e com a AAA. Assumiu-se, em definitivo, que os conflitos e os Estados Frágeis eram os principais obstáculos à consecução dos ODM e por isso era necessária a resolução urgente dos conflitos naqueles Estados, através de um plano de ação internacional (Dili Declaration, 2010).

Para responder aos novos desafios, em 1 de janeiro de 2011, a UE efetuou alterações nas estruturas da política de cooperação. O AIDCO e a Direção-Geral do Desenvolvimento e Relações com os Estados ACP fundiram-se e deram lugar a um mecanismo designado Cooperação Europeia – Ajuda ao Desenvolvimento. A CE adotou a Agenda de Comunicação para a Mudança, destinada a acelerar os progressos na erradicação da pobreza (European Commission, 2016).

A Parceria de Busan (IV Fórum de Alto Nível do CAD/OCDE, 2011), realizada na Coreia de 29 de novembro a 1 de dezembro de 2011, reforçou os alicerces da cooperação eficaz para o desenvolvimento, assente em quatro princípios<sup>70</sup> (quadro 3).

Em Busan procurou fazer-se uma avaliação quantitativa sobre os progressos globais da APD e reanalisar a sua qualidade, de acordo com as agendas de Paris e de Acra. Enfatizaram-se os resultados e não os meios utilizados. Foram assumidos novos princípios para que a APD contribuísse efetivamente para reduzir a pobreza e alcançar os ODM até 2015 (Partnership for Effective Development Co-operation four High Level Forum on Aid Effectiveness, 2011)<sup>71</sup>.

Esta parceria global, que reuniu mais de 160 países e 45 organizações multilaterais e da sociedade civil que se integraram na agenda da ONU para o desenvolvimento pós-2015, mudou o paradigma relativamente à agenda da APD ao

---

<sup>70</sup> “We, Heads of State, Ministers and representatives of developing and developed countries, heads of multilateral and bilateral institutions, representatives of different types of public, civil society, private, parliamentary, local and regional organisations meeting here in Busan, Republic of Korea, recognise that we are united by a new partnership that is broader and more inclusive than ever before, founded on shared principles, common goals and differential commitments for effective international development” (Busan Partnership for Effective Development Co-operation four High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 november - 1 december, 2011, p.1, *In* <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf>., acedido em 7 de agosto de 2015).

<sup>71</sup> *In* <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>, acedido em 09 de março de 2015.

definir os princípios que asseguram a eficácia da cooperação (Partnership for Effective Development Co-operation four High Level Forum on Aid Effectiveness, 2011)<sup>72</sup>.

**Quadro 3.** Princípios da cooperação eficaz

1. Apropriação	A. As parcerias para o desenvolvimento só terão êxito se forem lideradas pelos países em desenvolvimento, de acordo com as suas necessidades específicas.
2. Enfoque nos resultados	B. Os investimentos e os esforços devem estar alinhados com as prioridades e políticas estabelecidas pelos próprios países em desenvolvimento.
3. Parcerias inclusivas	C. Abertura, confiança, respeito e aprendizagem mútuos, reconhecendo que os papéis diferentes e complementares de todos os atores são essenciais para parcerias eficazes, em prol dos objetivos de desenvolvimento.
4. Transparência e responsabilização mútua	D. A responsabilização mútua é fundamental para garantir a obtenção de resultados. As práticas transparentes são a base da responsabilização.

**Fonte:** Busan (2011)<sup>73</sup>. Elaboração própria.

Em 2011, em resposta à Declaração de Paris e em consonância com as medidas adotadas pela comunidade internacional na Parceria de Busan (que recebeu ao vivo o apoio Europeu), a UE adotou o Quadro Operacional para a Promoção da Eficácia da Ajuda (UE, Parlamento Europeu, Valérie Ramet, 2016)<sup>74</sup>.

Da Conferência das NU (Rio+20), realizada no Rio de Janeiro de 20 a 22 de junho de 2012, resultaram medidas políticas práticas e claras para a implementação do desenvolvimento sustentável. Com base nos ODM, os Estados-membros decidiram lançar um novo plano, com um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que integrariam a Agenda de Desenvolvimento pós-2015 (UN, Sustainable Development, 2016)<sup>75</sup>. Os Governos concordaram em fortalecer o Programa Ambiental

---

<sup>72</sup> In <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>, acedido em 09 de março de 2015.

<sup>73</sup> In <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>, acedido em 09 de março de 2015.

<sup>74</sup> In <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/search.html?authors=13129>, acedido em 20 de março de 2016.

<sup>75</sup> In <https://sustainabledevelopment.un.org/>, acedido em 20 de março de 2016.

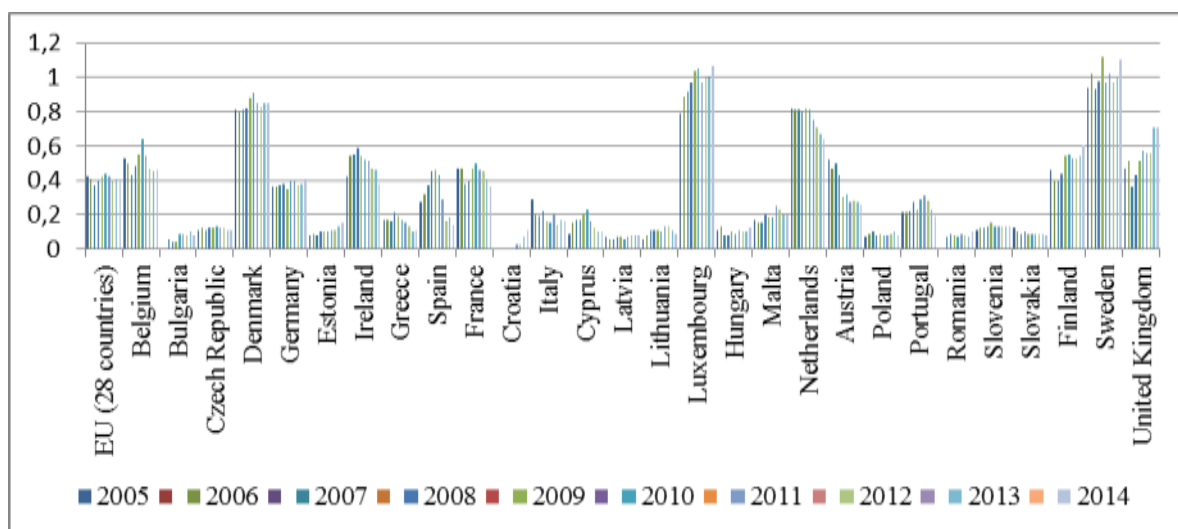
das Nações Unidas (UNEP), cujas ações seriam decididas durante 67ª sessão da Assembleia Geral (UN, Sustainable Development, 2016).

Ficou decidido que a Agenda de Desenvolvimento pós-2015 contaria com a presença de grupos da sociedade civil e outras partes interessadas. Foi referido que os ODS, de aplicação universal, seriam propostos por um grupo de trabalho da Assembleia Geral e orientariam as políticas nacionais e as ações de cooperação internacional até 2030. O relatório final seria elaborado, por uma Comissão Intergovernamental de Peritos, até final de 2014 (UN, Sustainable Development, 2016).

Em 3 de abril de 2014, a Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros assinou o novo Consenso Europeu sobre a política de desenvolvimento, que vinculou a adoção deste documento por todas as instituições da UE e deu um novo impulso ao compromisso da União (UE, Parlamento Europeu, Valérie Ramet, 2016).

Apesar do compromisso Europeu assumido em 2005 e renovado em 3 de abril de 2014, o montante da APD fixado só foi atingido pela Dinamarca, pelo Luxemburgo, pela Holanda, pela Suécia e pelo Reino Unido (figura 4).

**Figura 4.** Evolução da APD na UE, em percentagem do RNB (2005-2014)



Fonte: Eurostat (2016)<sup>76</sup>. Elaboração própria.

Face a tal cenário e no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2014-2020, os instrumentos da APD da UE sofreram alterações na sua estrutura, com o

<sup>76</sup> In <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm>, acedido em 19 de setembro de 2016.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

objetivo de tornar a cooperação mais diferenciada, mais eficaz, mais simples e mais flexível (quadro 4).

O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) passou a definir a orientação estratégica da cooperação para o desenvolvimento da UE. Os seus instrumentos são geridos pelo SEAE e por vários serviços da Comissão (UE, Parlamento Europeu, Valérie Ramet, 2016).

Os fundos passaram a ser atribuídos segundo um sistema de programação flexível, com a participação dos países parceiros na definição das prioridades e dos projetos de cooperação (UE, Parlamento Europeu, Valérie Ramet, 2016).

**Quadro 4.** Síntese dos instrumentos de financiamento da UE (QFP 2014-2020)

<b>Instrumento</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Formato</b>	<b>Orçamento</b>
Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)	América Latina, Ásia, Ásia Central, região do Golfo, África do Sul + programas de apoio temático a nível global	Programa geográfico + temático	19,7 Mil milhões de EUR
Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)	Dezasseis países da vizinhança da UE, Rússia (cooperação regional e transfronteiriça)	Programa geográfico	15,4 Mil milhões de EUR
Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA)	Balcãs e Turquia	Programa geográfico	11,7 Mil milhões de EUR
Instrumento de Parceria (IP)	Países industrializados	Programa geográfico	955 Milhões de EUR
Instrumento para a Gronelândia	Gronelândia	Programa geográfico	184 Milhões de EUR
Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH)	Promoção da democracia e dos direitos humanos	Programa temático	1,3 Mil milhões de EUR
Instrumento para a Estabilidade e a Paz	Estabilidade política e consolidação da paz	Programa temático	2,3 Mil milhões de EUR
Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSN)	Segurança nuclear	Programa temático	225 Milhões de EUR
<b>Extra-orçamental</b>			
FED	Países ACP e PTU	Programa geográfico	29,1 Mil milhões de EUR

**Fonte:** UE, Parlamento Europeu (Valérie Ramet, 2016). Elaboração própria.

O FED é, como já referido, o maior e mais antigo instrumento financeiro da ação externa da UE. Este instrumento financia a cooperação e a integração regionais para o desenvolvimento económico, social e humano (UE, Parlamento Europeu, Valerie Ramet, 2016).

A dotação financeira (2014-2020) para a cooperação com os países ACP, aprovada em junho de 2013, ascende a 31,5 mil milhões de euros. O 11.º FED tem um orçamento de 29,1 mil milhões de euros, dos quais estão reservados 24,3 mil milhões para a cooperação nacional e regional, 3,6 mil milhões para a cooperação entre países ACP e 1,1 mil milhões para a facilidade de investimento ACP (UE, Parlamento Europeu, Valérie Ramet, 2016).

O BEI apoia as políticas europeias de cooperação para o desenvolvimento, através da concessão de empréstimos e de mecanismos específicos, tais como a FEMIP (Facilidade Euro-Mediterrânica de Investimento e Parceria) (European Commission, 2016).

O Tribunal de Contas Europeu verifica as contas da Comissão e examina a gestão orçamental, em especial, o uso adequado dos recursos de acordo com as normas para a política de desenvolvimento e para a cooperação bilateral dos países da UE.

Desde 1 de janeiro de 2015, a Direção Geral, composta por oito Direções (quadro 5), passou a designar-se Direção Geral da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (DG DEVCO) (European Commission, 2016).

A DG DEVCO é o organismo responsável pela execução da maioria dos instrumentos de financiamento da UE (UE, Parlamento Europeu, Valérie Ramet, 2016). Efetua a coordenação com outros intervenientes e é especialmente vocacionada para agir como um elo de ligação entre doadores bilaterais e multilaterais, como as NU. Trabalha em estreita ligação com as agências para o desenvolvimento dos Estados-membros e com as instituições financeiras internacionais, como o BM. Encontra-se em permanente diálogo com as ONG e com outros intervenientes não estatais dentro da UE e dos países beneficiários (European Commission, 2016)<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> In [https://ec.europa.eu/europeaid/who/index\\_en.htm\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/who/index_en.htm_en), acedido em 12 de março de 2016.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

A Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO) é responsável pela ajuda humanitária, pela proteção civil e pela gestão de crises, que constituem um setor à parte (European Commission, 2016).

**Quadro 5.** Composição da DG DVECO

Estrutura	Funções
1. Direção A – Política de desenvolvimento da UE	Analisa e formula as políticas de desenvolvimento, designadamente a sua coerência, a eficácia da APD, o financiamento para o desenvolvimento e promove o diálogo internacional.
2. Direção B – Desenvolvimento Humano e Migração	Inclui aspectos de desenvolvimento mais tradicionais, como a governação, a democracia, os direitos humanos, a sociedade civil, o emprego e a educação. Para todos estes setores desenvolve políticas, fornece orientação sobre a qualidade e implementa as rubricas orçamentais temáticas com maior detalhe.
3. Direção C – Crescimento e Desenvolvimento Sustentável	Abrange as políticas relacionadas com o crescimento e desenvolvimento, e está na vanguarda das ações futuras relativas ao crescimento sustentável e à criação de emprego. Também desenvolve políticas, fornece orientação sobre a qualidade e implementa linhas temáticas do orçamento em detalhe, nos seguintes setores: desenvolvimento rural, segurança alimentar, alterações climáticas, ambiente e instrumentos financeiros.
4. Direção D – África Oriental e Austral e coordenação ACP	As quatro direções geográficas supervisionam a execução da APD pelas delegações da UE. Também gerem determinados programas diretamente.
5. Direção E – África Ocidental e Central	
6. Direção G – América Latina e Caribe (Caraíbas)	
7. Direção H – Ásia, Ásia Central, Médio Oriente / Golfo e Pacífico	
8. Direção R – Recursos	Administra os recursos humanos (RH), financeiros e técnicos (planeamento, orçamento, auditoria e assuntos jurídicos). É responsável pela gestão de RH de cerca de 3 000 pessoas em 141 delegações da UE existentes em todo o mundo.

**Fonte:** European Commission (2016). Elaboração própria.

Entre 13 e 16 de julho de 2015 realizou-se, em Adis Abeba, a 3ª Conferência das NU sobre o Financiamento do Desenvolvimento, sendo afirmado o compromisso de enfrentar o desafio do financiamento e criar o ambiente necessário ao desenvolvimento sustentável, num espírito de solidariedade e de parceria global. Foi reafirmado o



Consenso de Monterrey e a Declaração de Doha e novamente se assumiu o objetivo de acabar com a pobreza e com a fome e alcançar o desenvolvimento sustentável, através da promoção do crescimento económico inclusivo, da proteção do meio ambiente e da promoção da inclusão social (UN, New York, 2015)<sup>78</sup>.

Nesta conferência foi também reafirmado o acordo sobre a defesa dos direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento, a igualdade de género e a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, que preservem o planeta para as gerações futuras. Foram identificados os meios financeiros e não financeiros para implementar os ODS e adotada a Agenda de Ação de Adis Abeba, que representa uma mudança de paradigma na forma de abordar o desenvolvimento (UN, New York, 2015).

A adoção da Agenda de Desenvolvimento pós-2015 foi decidida na Cimeira Plenária de Alto Nível da Assembleia Geral das NU, em reunião realizada de 25 a 27 setembro de 2015, em Nova Iorque (Division for Sustainable Development, UN – DESA, 2015)<sup>79</sup>. As metas previstas pretendem até 2030 incidir em áreas de importância crítica para a humanidade e para o planeta (quadro 6).

A Agenda é um plano de ação dirigido para as pessoas e para a proteção do planeta. Procura-se fortalecer a paz universal e a liberdade. Reconhece-se que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (Division for Sustainable Development, UN – DESA, 2015), em que todos os países e partes interessadas deverão atuar numa parceria cooperativa.

A natureza integrada dos ODS é de importância crucial para que a nova Agenda seja realizada. Os 17 ODS e as 169 metas procuram completar o que os ODM não alcançaram. Preconiza-se um modelo integrado que equilibre as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a económica, a social e a ambiental (Division for Sustainable Development, UN – DESA, 2015).

---

<sup>78</sup> In Addis Abeba Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Abeba Action Agenda). The final text of the outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development (Addis Abeba, Ethiopia, 13–16 July 2015) and endorsed by the General Assembly in its resolution 69/313, of 27 July 2015.

<sup>79</sup> In <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, acedido em 27 de março de 2016.

**Quadro 6.** Áreas e metas a atingir até 2030

Áreas	Metas
1. Pessoas	Acabar com a pobreza e com a fome, em todas as suas formas e dimensões e assegurar que todos os seres humanos se realizem com dignidade e igualdade num ambiente saudável;
2. Planeta	Proteger o planeta da degradação, nomeadamente, promover a gestão sustentável dos seus recursos naturais e tomar medidas urgentes sobre as alterações climáticas, necessárias às necessidades das gerações presentes e futuras;
3. Prosperidade	Assegurar que todas as pessoas desfrutem de uma vida próspera e se realizem pessoalmente e que o progresso económico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza;
4. Paz	Promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas livres do medo e da violência. Considera-se que não poderá haver desenvolvimento sustentável sem paz;
5. Parceria	Mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda através de uma parceria global, revitalizada, para o Desenvolvimento Sustentável, com base num espírito de solidariedade global reforçada, centrada em especial nas necessidades dos mais pobres e dos mais vulneráveis, com a participação de todos os países, de todas as partes interessadas e de todas as pessoas.

**Fonte:** Division for Sustainable Development, UN – DESA (2015). Elaboração própria.

Com base nestas intenções, adotaram-se os seguintes ODS (Division for Sustainable Development, UN – DESA, 2015):

ODS1. Acabar com a pobreza e com a fome em todas as suas formas e em todos os lugares;

ODS2. Alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável;

ODS3. Garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos e em todas as idades;

ODS4. Assegurar a educação inclusiva de qualidade e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

ODS5. Alcançar a igualdade de género e capacitar todas as mulheres e meninas;

ODS6. Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e de saneamento para todos;

ODS7. Assegurar o acesso à energia sustentável para todos;

ODS8. Promover o crescimento económico sustentável, e o emprego pleno e digno para todos;

ODS9. Construir infra-estruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e a inovação;

- ODS10. Reduzir as desigualdades dentro e entre países;
- ODS11. Tornar as cidades inclusivas, seguras, fortes e sustentáveis;
- ODS12. Assegurar padrões de consumo e de produção sustentáveis;
- ODS13. Tomar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos;
- ODS14. Promover o uso dos oceanos e dos recursos marinhos de forma sustentável;
- ODS15. Proteger e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, a degradação do planeta e travar a diminuição da biodiversidade;
- ODS16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça a todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis;
- ODS17. Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

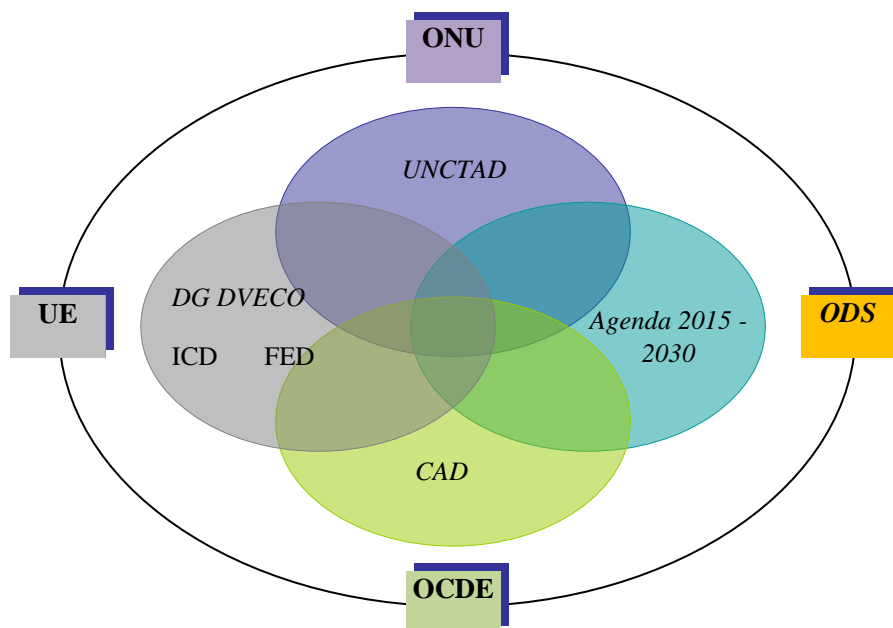
Como remate final, refira-se que a cooperação internacional impulsiona e é impulsionada pelas instituições em direção ao desenvolvimento sustentável e procura a segurança, a saúde, a educação, o bem-estar coletivo, a proteção do ambiente e o combate à discriminação de qualquer tipo através da parceria, num círculo que permanentemente se alimenta do vigor e da dedicação dos atores envolvidos e dos instrumentos e mecanismos utilizados (figura 5).

Em jeito sinótico elaboramos o quadro 7, onde se registam os momentos mais significativos da evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento. Em síntese poderemos referir:

1. De 1944 a 1989, a cooperação internacional era de natureza assistencial e basicamente de tipo vertical, assente numa matriz em que os países beneficiários assumiam uma postura passiva geradora de dependência;
2. A partir da década de 90, principalmente com a Convenção de Lomé IV, o modelo da cooperação mudou. Deixou de ser exclusivamente vertical ou técnico e passou a incorporar características horizontais. Ao conferir autonomia aos Estados em vias de desenvolvimento e ao envolver de forma mais significativa a sociedade civil neste processo, a cooperação assumiu uma natureza participativa baseada na parceria;

3. A Cimeira Plenária das NU, ao incorporar a Agenda de Ação de Adis Abeba, estabeleceu internacionalmente um novo quadro global nas políticas de desenvolvimento;
4. A UE participou ativamente na elaboração da Agenda e renovou os seus compromissos no sentido de consagrar 0,7 % do seu RNB à APD. Para o efeito, comprometeu-se a promovê-la nas suas políticas internas e externas, o que resultou na revisão do quadro de políticas, incluindo o Consenso Europeu para o desenvolvimento e a Agenda para a Mudança (UE, Parlamento Europeu, Valerie Ramet, 2016);
5. Em 2016 a UE elegeu como objetivos últimos: reduzir a pobreza no mundo; garantir o desenvolvimento sustentável e promover a democracia, a paz e a segurança. Para esse efeito, a DG DEVCO formula as suas políticas com base nestes objetivos e assume as responsabilidades de executar os instrumentos da APD e de coordenar as ações institucionais da UE, dos seus Estados-membros e de outros intervenientes, em torno dos seus valores fundamentais e de objetivos e de prioridades comuns (UE, Parlamento Europeu, Valerie Ramet, 2016).

**Figura 5.** O círculo da cooperação internacional



**Fonte:** Elaboração própria.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

**Quadro 7.** Evolução da cooperação internacional

<b>Momentos significativos</b>	<b>Data</b>
1. Criação do BIRD	1944
2. Carta das NU	1945
3. Criação do FMI	1945
4. Plano Marshall	1947
5. GATT	1947
6. Criação da OECE	1948
7. Criação da OIC	1948
8. Criação da CFI	1956
9. Tratado de Roma	1957
10. Criação do FED	1959
11. Criação da AID	1960
12. Criação do GAD	1960
13. Criação da OCDE (extinção da OECE)	1961
14. Criação do CAD (extinção do GAD)	1961
15. Convenção de Yaoundé I	1963
16. UNCTAD	1964
17. Criação do CIRCI	1966
18. Convenção de Yaoundé II	1969
19. Convenção de Lomé I	1975
20. Convenção de Lomé II	1979
21. Convenção de Lomé III	1984
22. Criação da AMGI	1988
23. Convenção de Lomé IV	1989
24. Cimeira do Milénio	2000
25. Conferências de Monterrey	2002
26. Acordo de Cotonou	2003
27. Declaração de Roma	2003
28. Declaração de Paris	2005
29. Agenda de Ação de Acra	2008
30. Conferências de Doha	2008
31. Declaração de Díli	2010
32. Parceria de Busan	2011
33. Conferência Rio+20	2012
34. Agenda de Ação de Adis Abeba	2015
35. Cimeira Plenária das NU (Nova Iorque)	2015

**Fonte:** Elaboração própria.

### 1.1.5.3. A COOPERAÇÃO MILITAR: A (NOVA) DIPLOMACIA DE DEFESA

Nesta secção descrevemos os fundamentos e os instrumentos da cooperação militar internacional (CMI). Consideramos a CMI um estruturador dos conteúdos da política de cooperação portuguesa no domínio técnico-militar.

O interesse pelo poder é transversal às instituições políticas, económicas, sociais ou religiosas e é gerador de anarquia que alimenta alianças ocasionais (Morgenthau, 2003). As alianças militares tradicionais, dirigidas pela *realpolitik*<sup>80</sup>, são de forma subtil motivadas pelo poder e têm como objetivo manter ou alterar o seu equilíbrio, seja para a defesa, dissuasão, compulsão ou intervenção (Morgenthau, 2003).

Apesar do esforço internacional para a promoção da cooperação entre Estados, o aumento da instabilidade global, da criminalidade organizada, do terrorismo e a existência de catástrofes de origem humana, fizeram ressurgir na comunidade internacional novas preocupações no domínio da segurança (IPAD, 2011).

Neste contexto difuso a distribuição do poder torna-se inespecífica e gera uma força que aliada aos efeitos negativos da globalização, por ausência de instâncias reguladoras, abre espaço ao aparecimento de novos atores, que ameaçam a estabilidade e a segurança do sistema político internacional (Teixeira, 2009).

O tempo de paz ocasiona reestruturações económicas, que ampliam preventivamente as capacidades militares. Neste espaço, o poder define-se pela capacidade militar dos Estados para a prevenção de conflitos (Morgenthau, 2003).

Desde 1990 a segurança dos Estados ampliou a abrangência das suas preocupações a todos os setores de atividade, incluindo as áreas da economia, do ambiente e do crime organizado (Garcia, 2006). De acordo com Brandão (2015), estas preocupações, principalmente após o 11 de Setembro de 2001, potenciaram o aparecimento de uma (nova) perceção holística de segurança (*comprehensive approach*) na comunidade internacional, composta por quatro dimensões:

1. A segurança multi-setor – engloba praticamente todos os setores para além do político e do militar;

---

<sup>80</sup> Esta perspetiva não admite o altruísmo nem a justiça e proclama que não há moral em matéria de RI, uma vez que cada Estado apenas prossegue os seus interesses. O termo foi criado por Ludwig Von Rochau em *Grundsätze der Realpolitik* (1853), um dos onze livros que escreveu com o objetivo de criticar a atitude dos liberais alemães nos anos revolucionários de 1848-1849 (Sperber, 2007).

2. Os objetos da segurança – incluem múltiplos atores além do Estado;
3. Os atores da segurança – encarados como provedores de segurança ou como fontes de ameaça;
4. As dinâmicas transfronteiriças – incluem a cooperação transgovernamental e a atuação de entidades transnacionais em prol da segurança.

A transnacionalidade das ameaças e a perceção holística de segurança deram origem a uma nova diplomacia de defesa (Cottey & Forster, 2004), que transformou o padrão tradicional de emprego das FA em novas missões internacionais, designadamente missões de ajuda humanitária, operações de manutenção da paz, prevenção de conflitos e ações de diplomacia preventiva e de reabilitação pós-conflito (IPAD, 2011).

O novo padrão de emprego do aparelho militar, contribui para o reconhecimento da *security actorness* (Brandão, 2015) mas difere da *realpolitik*, porque o seu foco é a CMI em tempo de paz, entendida como um instrumento da política externa e de segurança dos Estados que envolvem a cooperação dos Ministérios da Defesa e das FA (Cottey & Forster, 2004) nas suas políticas públicas.

A nova diplomacia de defesa engloba um vasto conjunto de ações, como: as relações bilaterais e multilaterais; os acordos bilaterais de cooperação; o treino civil e militar; a assessoria e aconselhamento; a administração de defesa e as áreas técnico-militares; o intercâmbio de militares nas FA ou nos Ministérios da Defesa de países parceiros; o fornecimento de material e de equipamento militar e os exercícios de treino bilateral ou multilateral (Cottey & Forster, 2004).

Foi o Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali (1992-1996), que propôs pela primeira vez esta interligação funcional entre as missões internacionais de prevenção e resolução de conflitos e a cooperação para o desenvolvimento, num documento designado a “Consolidação da paz após os conflitos” (Santos, 1997).

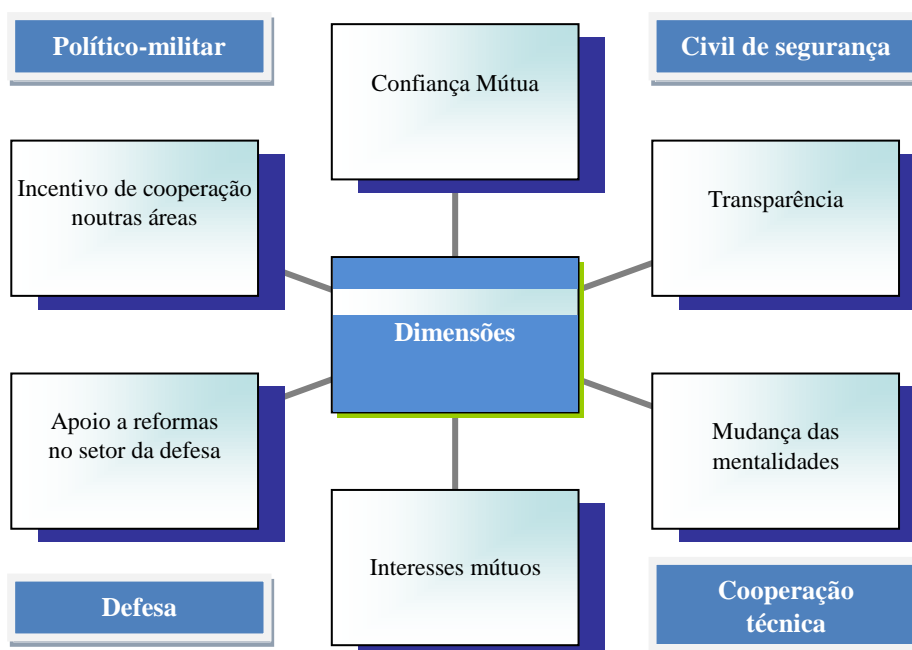
As missões de reedificação de Estados afetados pela guerra, passaram a assumir a forma de projetos de cooperação bilateral ou multilateral, que beneficiam mutuamente os países envolvidos. Estes projetos contribuem para o desenvolvimento económico e social e para aumentar a confiança inter-Estados, considerados elementos fundamentais para a construção da paz (Santos, 1997; Cottey & Forster, 2004).

Na perspetiva de Muthanna (2011) a cooperação militar contemporânea, abrange várias dimensões (figura 6). É executada para garantir o envolvimento

estratégico entre países, para promover ou facilitar o controlo democrático de FA e para desenvolver capacidades em operações de apoio à paz através do aparelho militar (Cottey & Forster, 2004).

A cooperação militar, considerada essencial para a prevenção de conflitos, funciona como um instrumento de construção de confiança entre Estados e de aprofundamento da cooperação noutras áreas (Cottey & Forster, 2004). Enfatiza as relações com inimigos potenciais, o apoio à democracia, a boa governação e a defesa dos direitos humanos (Cottey & Forster, 2004).

**Figura 6.** Dimensões da cooperação militar internacional



**Fonte:** Muthanna (2006). Elaboração própria.

A lógica da paz perpétua, teorizada por Saint-Pierre (1658-1743) e Kant (1724-1804), é nesta perspetiva a referência ideal da CMI, que confere aos Estados um papel central e estratégico no contexto internacional (Moreira, 2002) na supressão de conflitos regionais e na procura da paz mundial, através das suas políticas de desenvolvimento.

A CMI como instrumento político, procura contribuir para a promoção dos objetivos estratégicos dos Estados (Muthanna, 2011) através de alianças fixas ou *ad-hoc* e continuará a ser um vetor importante de todas as operações militares (Rush & Epley, 2005).



De acordo com Cottey e Forster (2004), existem quatro padrões de CMI:

- a. Entre democracias estabelecidas no seio da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) e nas alianças dos EUA com a Austrália, Coreia do Sul, Nova Zelândia e Japão – ancorada em valores e ameaças comuns;
- b. Entre democracias ocidentais com aliados de conveniência – ancorada em interesses estratégicos limitados mas comuns;
- c. Apoio a Estados que sofreram grandes mudanças internas, oriundas da democratização ou edificação do Estado após conflitos [é o caso da CTM portuguesa];
- d. Envolvimento estratégico com inimigos potenciais, ou de longa data.

A dimensão técnica da CMI é entendida como um instrumento gerador de mudança das mentalidades e de apoio a reformas no setor da defesa. É essencialmente, um reforçador da transparência das relações entre Estados (Cottey & Forster, 2004), contudo, corre o risco de ser uma fraqueza, se existirem entre os cooperantes diferenças políticas substantivas que impeçam objetivos comuns (Cottey & Forster, 2004).

---

## **1.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

À luz do processo político, esta tese analisa a política de cooperação como uma política pública de benefícios universais, vocacionada para a resolução de problemas globais. Este complexo processo envolve, como constatámos, instituições públicas e privadas e redes de organizações internacionais e transnacionais, que cooperam com os Estados para garantir a sua implementação e eficácia.

Nesta secção, descrevemos as principais abordagens teóricas sobre políticas públicas. A nossa intenção é descrever, quase exclusivamente, o seu processo de elaboração no seio do Estado contemporâneo.

A ideia de uma ciência das políticas públicas (*policy science*) foi introduzida por Laswell (1951), que pela primeira vez elaborou a sua caracterização ao nível dos conteúdos, dos métodos e da influência de outras áreas do conhecimento nesta matéria. Para este autor, que já na década de 30 realizava estudos na área, a *policy science* deveria dedicar-se ao estudo do processo político (*policy process*) e ser capaz de gerar informações pertinentes e sustentadas para tornar mais eficaz a decisão política

(Laswell, 1951)<sup>81</sup>. Para o efeito considerava que o processo político se desenvolve através de uma sequência de etapas ou fases distintas, que designou por *policy cycle*.

Laswell preconizava que a *policy science* deveria incorporar abordagens de várias áreas do conhecimento, como a economia, a sociologia e o direito, estar vocacionada para a resolução de problemas reais e considerar os valores, no estudo da ação política. Esta conceção remete para a ciência política, uma abrangência multidisciplinar, normativa e prescritiva, na resolução de problemas (Howlett & Ramesh, 2003; Jann & Wegrich, 2007).

O conceito de *policy science* acabou por ser adotado pela comunidade científica, principalmente nos EUA, mas com a designação de *policy analysis* e refere-se aos estudos analíticos sobre a tomada de decisão governamental (Bardach, 2005).

Na perspetiva de Windhoff-Héritier, a expressão *policy analysis* pretendeu inicialmente estreitar os canais de comunicação entre a comunidade científica e o Governo e deverá entender-se como uma metodologia centrada na inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política (Windhoff-Héritier, 1987). Esta metodologia de análise baseia-se numa abordagem operacional sequencial composta por várias etapas: definição do problema; diagnóstico de alternativas de políticas; argumentação; seleção de uma política; desenho de implementação e avaliação (Bardach, 1996).

Na década de 60, os *policy studies* começaram a divergir da *policy analysis* tradicional, o que motivou o aparecimento de (novas) teorias e modelos explicativos do processo de elaboração de políticas, considerados abstrações sobre a vida real (Dye, 1975) com valor heurístico<sup>82</sup>, porque nos permitem compreender melhor a realidade (Birkland, 2001).

A análise política, ao recorrer a contributos de várias áreas do saber (Wildavsky, 1979), procura compreender as suas particularidades e identificar as razões que subjazem a um determinado fenómeno político, o que motiva uma análise rigorosa que

---

<sup>81</sup> “We can think of the policy sciences as the disciplines concerned with explaining the policy-making and policy-executing process, and with locating data and providing interpretations which are relevant to the policy problems of a given period (...)” (Laswell, 1951, p.14).

<sup>82</sup> Hipótese que leva à descoberta; Do grego *Heurískein*, que significa “achar; descobrir; encontrar”. In Dicionário da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2016. [consult. 2016-03-12], In <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/heurístico>.

responda ao que os Governos fazem e por que razões o fazem (Dye, 1976). A *policy analysis* é complexa, porque o processo político resulta de uma rede que envolve vários atores, com interesses distintos e por vezes contraditórios (Lowi et al, 1964), nem sempre fáceis de interpretar.

Parece consensual, que as políticas públicas (*public policy*) são as decisões e as ações políticas destinadas a encontrar soluções eficazes para os problemas sociais (Nagel, 1980; Anderson, 1984). São aquilo que os Governos escolhem fazer ou não fazer (Dye, 1975), com vista à solução de problemas públicos. Porque as políticas mudam ao longo do tempo, é difícil colocar um fim num determinado ciclo político e por isso o estudo das políticas públicas, deverá também deter a sua análise nas não decisões (Ham & Hill, 1993).

As decisões governamentais resultam da ação pública expressa no processo político, regulado pelos planos normativo e constitucional. São os princípios, as diretrizes, os procedimentos e as regras que orientam as relações entre o poder público e a sociedade. São em última análise, mediações entre atores públicos e privados (Dye, 1975). Portanto a ação política resulta de negociações prévias entre os diversos atores, públicos e privados, com interesses na política e que dependem uns dos outros em matéria de recursos, como por exemplo a legitimidade, a informação e os conhecimentos especializados (Peterson & Michael, 2002).

Na perspetiva de Mead (1995) as políticas públicas são as ações do Governo relativamente a questões públicas, económicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais com efeitos na economia local e global. Qualquer teoria que as explique deverá ser capaz de explicar as inter-relações entre Estado e sociedade, numa perspetiva macro e micro (Minogue, 1983, cit. por Ham & Hill, 1993).

Para Andrew (2004) a *policy science* desdobra-se em duas vertentes teóricas: uma vertente relativa às teorias da escolha pública (*public choice*) e da escolha racional (*rational choice*) e outra vertente relativa às teorias que utilizam métodos interpretativos na formulação e implementação de políticas públicas.

Birkland entende que o debate teórico, no interior da ciência política contemporânea, não tem sido capaz de criar um consenso sobre o conceito de políticas públicas, contudo argumenta que existem alguns atributos comuns e transversais relacionados com este constructo: são elaboradas em nome do público; são geralmente realizadas ou iniciadas pelo Governo; são interpretadas e executadas por atores públicos

e privados; são aquilo que o Governo tem intenção de fazer e são também o que o Governo escolhe não fazer (Birkland, 2005).

Apesar dos Governos serem os principais atores na elaboração de políticas públicas, a sua influência na sociedade e na economia é hoje de uma natureza diferente. O setor privado e as redes ganharam força e saliência na cena internacional e por isso a capacidade de controlo dos Estados foi substituída pela sua capacidade de influência (Peters & Pierre, 1998). Os Estados na definição das políticas públicas possuem uma autonomia relativa, estando cada vez mais sujeitos a pressões internas e externas (Evans & Skocpol, 1985) que os impele a adaptações contínuas e permanentes.

Os objetivos das políticas públicas possuem uma referência valorativa, expressam as opções e as visões daqueles que controlam o poder e são sistematizadas em documentos que orientam as suas ações (Heidemann, 2009). Isto é, as políticas públicas expressam no seu processo de elaboração e sobretudo nos seus resultados, a ação política (Ham & Hill, 1993). Entendendo-se as políticas públicas como o resultado das escolhas do Governo, o momento da sua definição assume extraordinária importância porque as suas ações têm influência na vida dos cidadãos (Dye, 2010).

De acordo com Frey, o processo político encerra três dimensões distintas: *polity*, *politics* e *policy* (Frey, 2000). A dimensão *polity* é a dimensão institucional e refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e pela estrutura institucional do sistema político (Frey, 2000). A dimensão *politics* é a dimensão processual e tem em vista o processo político, normalmente de carácter complexo, relativo à definição de objetivos, conteúdos e decisões (Frey, 2000). A dimensão *policy* é a dimensão material e refere-se à configuração dos programas políticos e aos problemas técnicos e de conteúdo das decisões políticas (Frey, 2000).

A *policy analysis* considera as três dimensões do processo político, embora sustente que a dimensão *politics* é de extraordinária importância, assumindo a temporalidade um papel relevante (Pierson, 2004).

Em síntese, a análise política mobiliza conhecimentos históricos, económicos, sociológicos e jurídicos e possui uma orientação descritiva e outra prescritiva (Ham & Hill, 1993). A orientação descritiva incide no processo político e tem como objetivo aprofundar os conhecimentos sobre a elaboração das políticas públicas e a orientação prescritiva incide nas tomadas de decisão e na ação política e tem como objetivo compreender as suas causas e as suas consequências (Ham & Hill, 1993).

### 1.2.1. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO

---

Compreender as políticas públicas implica inseri-las num sistema dinâmico, que interage com o desenho, com os resultados e com o ambiente em que são implementadas (Easton, 1965).

O processo político resulta de um agregado de interações em rede e para o compreendermos teremos que desagregá-lo, porque as interações entre os diversos atores variam consoante a área política (Peterson & Michael, 2002). Considera-se que o processo de elaboração de políticas públicas se baseia num paradigma semelhante a um sistema biológico, em que a ação política procura o seu equilíbrio (Easton, 1953) envolvendo uma vasta rede de atores (*policy networks*)<sup>83</sup>.

A principal responsabilidade da sua elaboração é das autoridades políticas, contudo, recorre-se a diversas instituições, nomeadamente não-governamentais, para a sua implementação e execução num processo em rede (Borzel, 1997). Importa relembrar, que as instituições envolvidas exercem uma influência significativa neste processo, designadamente na sua eficácia (tabela 4).

Segundo Secchi (2009), as *policy networks*<sup>84</sup> correspondem a uma forma específica de interação entre atores públicos e privados, cuja participação na rede é aberta a todas as instituições, públicas ou privadas, ou a qualquer entidade que nelas tenha interesse em participar (Doménech, 2005). A abertura de participação na rede acontece porque se assume que os recursos públicos são insuficientes, o que justifica um processo de cooperação com as ONG e com os atores privados (Schneider, 2005).

O campo da análise política encontra-se intimamente associado ao *policy cycle*, por isso, a ideia de modelar o processo político em estádios ou fases sequenciais interdependentes (Jann & Wegrich, 2007), permite que as políticas públicas sejam analisadas de acordo com o seu processo de elaboração (Secchi, 2010).

---

<sup>83</sup> Ver Borzel (1997), In “What’s so special about policy networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness. *Studying European Governance*.

<sup>84</sup> Mayntz (1978) designa as redes de atores sociais por *policy-network* ou *policy community*. Para este autor são a estrutura das redes e as interações que se estabelecem entre os atores que exercem influência na eficácia de implementação da política.

**Tabela 4.** O efeito das instituições na elaboração de políticas públicas

1. As regras de organização, subjacentes ao processo de elaboração de políticas, limitam e delimitam as escolhas dos atores e as suas preferências, ou seja, influenciam o seu poder sobre as decisões tomadas aos níveis da sua formulação e implementação;
2. As políticas públicas podem ser condicionadas por regras internas, que orientam as relações entre o Estado e a sociedade, ou por procedimentos e lógicas institucionais tradicionalmente adotados e/ou acordados e por regras internacionais relativas aos regimes ou convenções;
3. O nível institucional e a posição ocupada pelos atores nas instituições e nas organizações podem influenciar a definição da política pública, de acordo com os seus próprios interesses e ideologias;
4. Os resultados de uma determinada política pública podem ser fruto de condicionantes institucionais (regras e procedimentos que determinaram a sua formulação e implementação) e de outras relacionadas com o próprio processo político (e.g. tipo de relações entre os atores).

**Fonte:** Lima, Machado & Gerassi (2011). Elaboração própria.

Durante as décadas de 70 e 80 o modelo de fases deu origem a inúmeros estudos e investigações (Anderson,1975; Maio & Wildavsky,1978; Jenkins,1978; Brewer & Delon, 1983) em políticas públicas (Jann & Wegrich, 2007).

Apesar de vários autores se debruçarem sobre o processo de elaboração de políticas públicas, não se verifica também nesta matéria consenso na comunidade científica, contudo, parece comum a todas as perspetivas que o *policy cycle* é composto pelas fases da formulação, da implementação e da avaliação (Frey, 2000; Jann & Wegrich, 2007).

O *policy cycle* constitui um excelente referencial para a avaliação da eficácia ou ineficácia de uma determinada política, porque permite avaliar a qualidade da elaboração do seu processo. Além disso, a estrutura do ciclo político permite a utilização da *policy analysis* para responder a questões de investigação e para avaliar se uma determinada política se afasta da fase da formulação durante a fase da implementação (Jann & Wegrich, 2007).

#### **1.2.1.1. A FASE DA FORMULAÇÃO**

---

Na fase da formulação existem basicamente dois momentos, num espectro que vai desde a tomada de decisão até à sua formalização expressa na legislação. No primeiro momento, da tomada de decisão, os atores políticos tendo em consideração os objetivos, os valores, os recursos envolvidos, o carácter objetivo ou subjetivo da política e os orçamentos, influenciam a escolha das alternativas e a arquitetura da política pública (Mondragón, 2006).

O segundo momento corresponde ao processo formal, em que a tomada de decisão se configura na política pública através das medidas administrativas necessárias para sua existência. A legitimação e a formalização das decisões tomadas serão expressas em leis, decretos, portarias, resoluções e medidas provisórias (Mondragón, 2006).

#### **1.2.1.2. A FASE DA IMPLEMENTAÇÃO**

Os contextos, político, governamental, socioeconómico e cultural exercem uma influência significativa na elaboração de políticas públicas. A sua implementação representa um marco normativo de intenções, textos ou discursos e um conjunto de ações (Meny & Thoenig, 1992) de extraordinária importância, porque corresponde à criação das estruturas, dos órgãos e dos mecanismos (Kraft & Furlong, 2010) necessários à sua execução.

De acordo com Cardim (2006), a fase da implementação de políticas procurará dar resposta às seguintes questões:

- a. Como é que as decisões políticas são colocadas em prática?
- b. Quais os seus objetivos e como são entendidos por quem as concebe?
- c. Como são os seus objetivos compreendidos e comunicados por quem as aplica?
- d. Como são as decisões políticas compreendidas pelos destinatários?
- e. Como é que os atores acompanham as evoluções do contexto, dos problemas e das hipóteses de intervenção mais eficazes?

As respostas a estas questões encerram uma preocupação de natureza processual e procuram sistemicamente diminuir os graus de ineficácia da implementação, que tem inerente a avaliação do processo político.

Existem basicamente três modelos para o estudo da implementação de políticas públicas: o modelo *top down*, o modelo *bottom up* e o modelo *misto*, conhecidos, respetivamente, por teorias de 1ª, 2ª e 3ª geração.

As teorias de 1ª geração partem da premissa de que a fase da implementação tem início numa decisão do topo, sendo a política entendida como uma propriedade dos *policy makers*, que definem e controlam a sua formulação (Pulzl & Treib, 2006). O enfoque *top down* é aconselhado para identificar *deficits* de implementação, uma vez que a política de cooperação parte de objetivos e contempla atividades claramente



definidas (Frey, 2000). Esta abordagem centra-se numa perspetiva racional e prescritiva e está interessada em estudar as condições para atingir uma implementação perfeita, uma espécie de tipo ideal *Weberiano*, já descrito anteriormente.

Na década de 80 procuraram-se identificar as variáveis responsáveis pelo sucesso ou insucesso da implementação de políticas (Van Meter & Van Horn, 1975; Hood, 1976). A obtenção do sucesso da implementação é uma matéria complexa que considera, além das condições do contexto, os fatores relacionados com a sua estruturação (Hill & Hupe, 2002). Destacam-se como fatores de sucesso, o consenso na definição dos objetivos na fase da formulação (Hill & Hupe, 2002) que deverão resultar de um processo negocial entre as partes (Bardach, 1977; Elmore, 1978), a execução rigorosa e a avaliação controlada (Hudson & Lowe, 2004).

Pulzl & Treib (2006) consideram que o sucesso da implementação é promovido através de um *policy design* bem definido e adequado em que os *policy designers*, além de decidirem quais as entidades de implementação, têm ao seu dispor mecanismos para incentivar ou sancionar o seu comportamento (Birkland, 2001).

De acordo com Gunn (1978) e com Hogwood & Gunn (1984), as pré-condições de sucesso aconselham que os objetivos definidos na fase da formulação sejam rigorosamente cumpridos. Na fase da implementação deverão ser reunidas as condições (estruturas, órgãos e mecanismos de controlo) que permitem uma execução eficaz, designadamente:

- a. Que as circunstâncias externas à implementação imponham a esta, restrições flexíveis;
- b. Que os recursos globais sejam adequados e disponibilizados para executar o programa atempadamente;
- c. Que haja uma única estrutura de implementação que não dependa de outras ou, se outras estruturas estiverem envolvidas, que as relações de dependência e de coordenação sejam claramente definidas;
- d. Que haja entendimento mútuo e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos pelas partes e que estas condições persistam durante o processo de implementação;
- e. Que sejam especificadas, em detalhe, as tarefas a serem levadas a cabo por cada ator envolvido no programa;



- f. Que aqueles que formulam as políticas exijam daqueles que as implementam comportamentos adequados, mas que lhe garantam autonomia e flexibilidade na implementação;
- g. Que a avaliação feita corrija e mude a direção das ações a executar futuramente (Gunn, 1978; Hogwood & Gunn, 1984).

O enfoque *bottom up* surgiu também na década de 80, a partir das críticas dirigidas à abordagem *top down*. O enfoque *bottom up* analisa as decisões dos atores que implementam as políticas públicas, sem conferir um papel determinante às estruturas, órgãos ou mecanismos (Lipsky, 1980).

As teorias de 2.<sup>a</sup> geração sustentam que o sucesso ou insucesso da implementação depende do compromisso e das competências dos atores envolvidos. Para estas teorias a fase da implementação deverá ter em consideração as relações dos funcionários da base (e.g. diretores técnicos) com os beneficiários, bem como a influência dos diferentes contextos locais nos resultados da política (Pulzl & Treib, 2006).

As decisões são tomadas durante a implementação, porque se considera que só nesta fase requerem a negociação e o compromisso entre as várias entidades. As decisões finais respeitam os potenciais resultados da política à disposição dos funcionários da base (Lipsky, 1980). Este modelo sugere, que existe um processo interativo de negociação entre os atores que colocam a política em prática – os *street-level bureaucrats* (*workers*) e os beneficiários dessa política (Lipsky, 1971).

Os *street-level bureaucrats* dispõem de um significativo grau de autonomia e poder discricionário. Contudo têm que lidar com a pressão de operarem num sistema burocrático complexo, podendo experimentar sentimentos de alienação e de subvalorização (Hudson & Lowe, 2004). Neste modelo, os *workers* utilizam o seu conhecimento e a sua experiência durante os processos de negociação (Bardach, 1977), tendo o seu poder limitado pelos recursos de que dispõem, pelas normas, pelas obrigações profissionais e por possíveis sanções de incumprimento normativo ou profissional (Sabatier, 1986; Sabatier, 1991).

Em 1990 surgiram as teorias da 3.<sup>a</sup> geração, que representam uma combinação de elementos de ambas as perspetivas (Pulzl & Treib, 2006).

Estas teorias atribuem à informação e à comunicação entre os diversos níveis, descendente e ascendente, extrema importância, de tal forma que ocupam um lugar de

destaque na justificação do sucesso da implementação (Hill & Hupe, 2002). A eficácia da implementação é mais provável se o cumprimento de objetivos gerar os resultados (*top-down*) esperados e se houver confiança nos funcionários da base e nos seus contributos para a tomada de decisão (*bottom-up*) (Hill & Hupe, 2002).

A utilização de teorias de 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> ou 3.<sup>a</sup> geração na implementação de políticas, depende da política pública em questão (Birkland, 2001).

Sendo a implementação uma fase dinâmica, progressiva e fundamentalmente adaptativa, a sua análise carece que seja ponderada a incerteza e a eventual ambiguidade dos objetivos a implementar, face à influência conjunta de contextos institucionais e culturais (Parsons, 1995).

A gestão da implementação, embora centralize o controlo no topo, deverá promover a autonomia dos elementos da base. Para além de fatores endógenos, inerentes ao processo, será necessário acautelar contingências culturais e processuais que decorrem da interação de múltiplos atores que atuam em rede, numa lógica que admita acautele e preveja a influência de fatores exógenos (Pulz & Treib, 2006).

#### **1.2.1.3. A FASE DA AVALIAÇÃO**

---

A avaliação de políticas públicas é um procedimento e um instrumento analítico que procura obter informações úteis para o processo político. Quando entendida como uma fase do *policy cycle*, a avaliação centra-se na comunicação dos seus resultados e fornece informações necessárias para a tomada de decisão e ação política (Wollmann, 2007).

Apesar de a avaliação ser aqui apresentada como a última fase do *policy cycle*, ela deverá ser omnipresente nas três fases do processo. Com a avaliação procuram-se diagnosticar as dificuldades e identificar os seus efeitos, com o objetivo de alterar ações e programas futuros (Frey, 2000).

A fase da avaliação de políticas públicas corresponde aos julgamentos deliberados, sobre a validade dos programas e sobre a eficácia ou insucesso dos projetos (Anderson, 1979). Corresponde à fase do *policy cycle* em que a implementação e a execução de programas são examinadas, para verificar se os resultados correspondem aos objetivos traçados. É o momento produtor de *feedback* sobre as fases antecedentes (Anderson, 1979).

Esta fase é muitas vezes evitada, porque geradora de constrangimentos políticos, principalmente quando o processo não é eficaz. Por outro lado, a definição de metas e objetivos políticos abstratos, apresenta um grande obstáculo para as avaliações e por isso os Governos tendem a evitar a definição precisa de objetivos, como um mecanismo de defesa para a ineficácia (Wildavsky, 1972).

De acordo com Frey (2000) a avaliação das formas e dos instrumentos é imprescindível para a adaptação contínua da ação política. Esta fase do processo aponta as direções da mudança e as ações futuras. Neste sentido, a avaliação (controlo dos impactos) é um instrumento técnico e uma ferramenta política de extrema utilidade, na elaboração de políticas públicas (Olmo, 2006). Na prática, de acordo com Frey (2000), o *policy cycle* serve como um quadro de referência para a análise processual.

A maior parte dos estudos, desde a década de 60, sobre a avaliação de políticas públicas, refere-se a questões de ordem metodológica, sendo a avaliação classificada em função do seu momento (antes, durante ou depois da implementação), da posição do avaliador (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, processo ou resultados) (Trevisan & Van Bellen, 2008).

A avaliação antes (*ex ante*) da implementação é muito estimulada e utilizada nos programas financiados por instituições multilaterais. Esta avaliação consiste em análises de custo-eficácia, para verificar a viabilidade dos programas. A avaliação intermédia (formativa) é conduzida durante a implementação dos programas, com o objetivo de melhorar a gestão, a execução e o seu desenvolvimento. A ênfase recai na aplicabilidade direta dos resultados (Ala-Harja & Helgason, 2000) e obedece a um rigoroso planeamento para se obter informação útil e pertinente, que gere contributos para melhorar as intervenções (Grenne, 2009; Holden & Zimmerman, 2009), bilaterais ou multilaterais.

A avaliação somativa (*ex post*) procura compreender o impacto e a eficácia do programa. Considera-se que a objetividade e a credibilidade da avaliação são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados (Ala-Harja & Helgason, 2000).

A avaliação de políticas públicas, implica o estabelecimento de padrões de referência (Ala-Harja & Helgason, 2000), considerado fundamental para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o realinhamento dos seus objetivos e para a (re) formulação de estruturas, órgãos e mecanismos (tabela 5), com a finalidade de reorientar a tomada de decisão e ação futuras.

**Tabela 5.** Avaliação das políticas públicas

Padrões de referência		
1.	Absolutos	Os objetivos são o padrão a ser alcançado.
2.	Negociados	Acordos estabelecidos.
3.	Históricos	Comparação dos resultados ao longo do tempo.
4.	Teóricos	Estabelecidos nos programas.
5.	Normativos	Comparação do desempenho com programas semelhantes.

**Fonte:** Costa & Castanhar (2003). Elaboração própria.

É a avaliação que define os critérios e os objetivos e operacionaliza os mecanismos e instrumentos de correção ao previamente estabelecido (Costa & Castanhar, 2003). Este processo nem sempre é consensual porque, ao ser desenvolvido em diversos contextos e sobre diferentes perspectivas, gera dificuldades várias na operacionalização e na intervenção.

Os parâmetros de avaliação das políticas públicas deverão ser incorporados na sua definição e fornecer elementos relevantes para a eficácia do seu processo (Costa & Castanhar, 2003). Deverão proporcionar informação credível, que incorpore a experiência adquirida, para potenciar o processo da tomada de decisão e fundamentar as decisões (Ala-Harja & Helgason, 2000) atuais e futuras.

Neste processo o rigor impõe, como já referido, a consideração de fatores contextuais, que habitualmente não são ponderados e escapam ao controlo da elaboração dos programas, mas que poderão exercer uma influência positiva ou negativa nos resultados. Os elementos fundamentais a avaliar são o contexto, as entradas, os produtos e o processo (Sutfflebeam, 2003) (tabela 6).

**Tabela 6.** Elementos fundamentais da avaliação

Elementos a avaliar		
1.	Contexto	Acordos
2.	Entradas	Programas
3.	Processo	Projetos
4.	Produtos	Resultados

**Fonte:** Sutfflebeam (2003). Elaboração própria.

No que diz respeito à posição do avaliador, Arretche (2003) defende que as avaliações deverão ser conduzidas por órgãos independentes, para conferir isenção e neutralidade ao processo. A avaliação poderá ser concretizada pela via tradicional, em

que é preconizada uma perspetiva de independência processual recorrendo a avaliadores independentes, ou seguir uma matriz de avaliação participada, envolvendo no processo avaliativo os *stakeholders* (Worthen et al 1997; Westat, 2002; Stake, 2004; Butterfoss, 2005).

Em síntese, a avaliação é um instrumento técnico de revisão e de medição sistemáticas. Os seus resultados permitem melhorar, finalizar ou desenvolver novas visões ou orientações políticas (Frey, 2000) e por isso é fundamental que seja conduzida por unidades independentes e que as conclusões e as reflexões produzidas sejam comunicadas a todos os participantes (Sutfflebeam, 2003).

---

### **1.2.2. CONFIGURAÇÕES MODELARES DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO NO SEIO DA OCDE/CAD**

---

A missão da OCDE é promover políticas públicas que melhorem o bem-estar social e económico das pessoas em todo o mundo (OECD, 2004). Nos termos do art. 1.º da Convenção, assinada em Paris em 14 de dezembro de 1960, em vigor desde de 30 de setembro de 1961, a OCDE promove políticas destinadas:

1. A alcançar um crescimento económico sustentável e o aumento dos níveis de emprego nos países membros, destinados a manter a estabilidade financeira e a contribuir para o desenvolvimento da economia mundial;
2. A contribuir para a expansão económica dos países membros e dos países em vias de desenvolvimento;
3. A contribuir para a expansão do comércio mundial numa base multilateral não-discriminatória, em conformidade com as obrigações internacionais (OECD, 2004).

Os países membros<sup>85</sup> da OCDE cooperam para partilhar experiências e para encontrar soluções para problemas comuns e globais. Os 35 países membros abrangem todo o globo (figura 7), desde a América do Norte à América do Sul, Europa, Ásia e

---

<sup>85</sup> Os países membros fundadores da OCDE são: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e EUA (OECD, 2004). Juntaram-se, posteriormente, à Organização: o Japão (28 de abril de 1964), a Finlândia (28 de janeiro de 1969), a Austrália (07 de junho de 1971), a Nova Zelândia (29 de maio de 1973), o México (18 de maio de 1994), a República Checa (21 de dezembro de 1995), a Hungria (07 de maio de 1996), a Polónia (22 de novembro de 1996), a Coreia (12 de dezembro de 1996) e a Eslováquia (14 de dezembro de 2000). A Comissão da UE participa nos trabalhos da OCDE (Art. 13.º da Convenção da OCDE) (OECD, 2004).

Austrália. Inclui muitos dos países mais avançados do mundo, mas também países emergentes como o México, o Chile e a Turquia.

O fórum trabalha em estreita colaboração com as economias emergentes, como a República Popular da China, a Índia e o Brasil e impulsiona mudanças económicas, sociais e ambientais. Basicamente avalia a produtividade, os fluxos globais de comércio e de investimento e analisa e compara os dados obtidos para prever as tendências futuras (OECD, 2016)<sup>86</sup>.

**Figura 7.** Países membros da OCDE



Fonte: OECD (2004)<sup>87</sup>.

De 1990 a 2001 a França, a Alemanha, o Japão e os EUA foram os países doadores do CAD, da OCDE, que registaram um maior volume de ajuda (figura 8).

Nas décadas seguintes os fluxos de APD mostram de uma forma geral uma tendência ascendente e duplicaram na maior parte dos países. De 2002 a 2015, a França, a Alemanha, o Japão e os EUA voltaram a ser os países que, a par do Reino Unido, mais contribuíram para a APD. Saliente-se o elevado volume de APD multilateral canalizado pelas instituições da UE (figura 9).

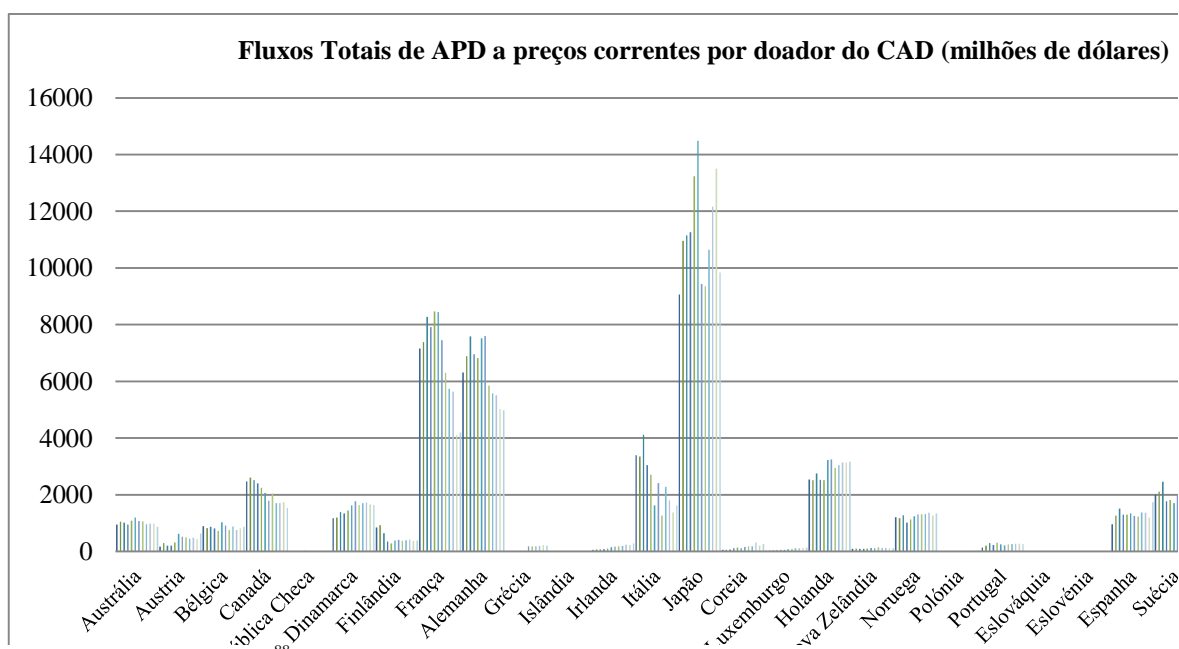
---

<sup>86</sup> In <http://www.oecd.org>, acedido em 15 de fevereiro de 2016.

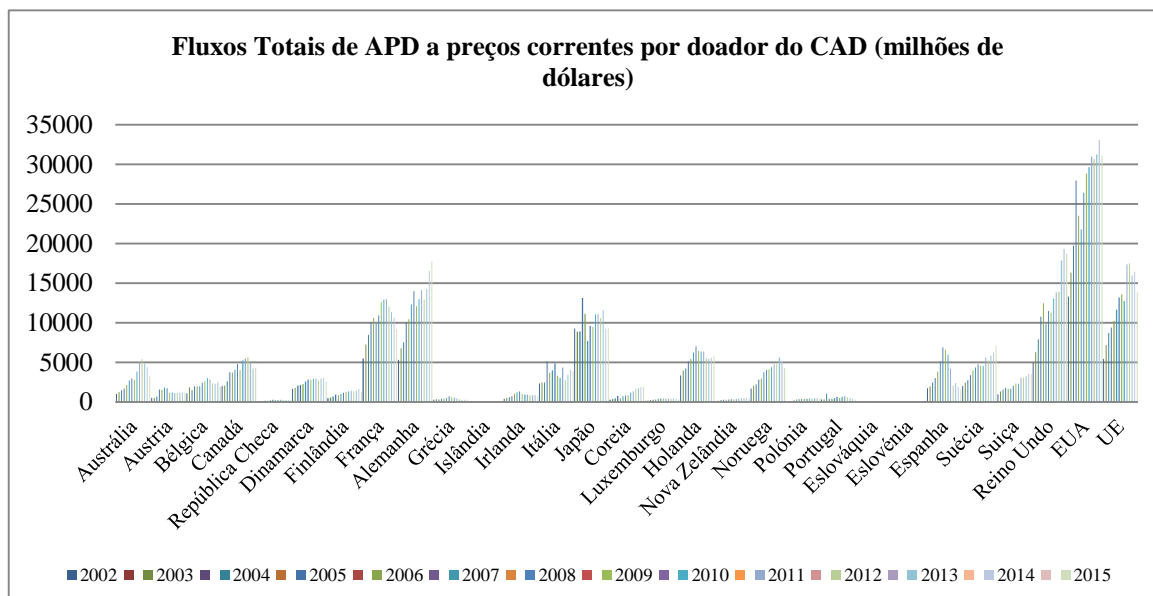
<sup>87</sup> In <http://www.oecd.org>, acedido em 15 de fevereiro de 2016.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

**Figura 8.** Fluxos de APD no seio do CAD (1990-2001)



**Figura 9.** Fluxos de APD no seio do CAD (2002-2015)



<sup>88</sup> <http://www.oecd.org/fr/developpement/stats>, acedido em 19 de fevereiro de 2016.

<sup>89</sup> <http://www.oecd.org/fr/developpement/stats>, acedido em 19 de fevereiro de 2016.

Em relação às configurações modelares da política de cooperação no interior da OCDE, lembre-se o papel importante e pioneiro dos EUA que, a partir do Plano Marshall, definiu a dimensão institucional da cooperação internacional para o desenvolvimento. Em concreto, em 1958 o Governo americano apoiou a criação da AID (1960) que se constituiu como o motor deste processo internacional (OECD, 1999)<sup>90</sup>. Neste âmbito, a OCDE propôs em 2015 um conjunto de fatores de sucesso para tornar as parcerias mais eficazes (OECD, Development Cooperation Report, 2015):

1. Assegurar uma liderança de alto nível;
2. Garantir que as parcerias são lideradas pelos países e vocacionadas para o contexto específico;
3. Evitar a duplicação de esforços e assegurar uma governação inclusiva e transparente;
4. Aplicar o modelo da parceria e acordar princípios, metas, planos de implementação e mecanismos de aplicação;
5. Clarificar funções e responsabilidades e manter uma orientação clara para os resultados;
6. Medir e monitorizar os progressos relativamente às metas e objetivos;
7. Mobilizar os recursos financeiros e utilizá-los de forma eficaz.

#### **1.2.2.1. DE IMPLEMENTAÇÃO**

---

No seio dos países membros da OCDE não existe um modelo institucionalizado para a implementação da política de cooperação. Contudo, apesar desta liberdade e flexibilidade, encontramos apenas quatro configurações modelares (figura 10) a sustentar esta política pública nos países da OCDE (OECD, 1999).

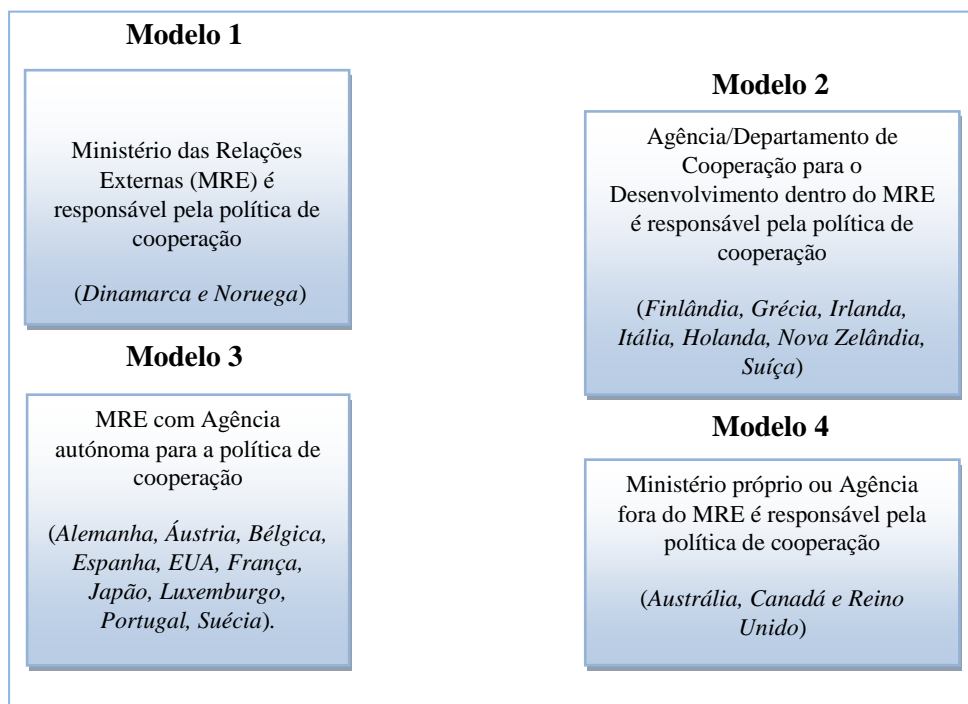
Na Dinamarca e na Noruega não existem agências ou departamentos independentes responsáveis pela política de cooperação, cabendo ao MRE esta responsabilidade (OECD, 2009).

---

<sup>90</sup> Ver OECD (1999). A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members, OECD, Paris in Managing Aid: Practices of DAC Member Countries. Paris: OECD, 2009. In <http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/35051857.pdf>, acedido em 17 de setembro de 2015.



**Figura 10.** Configurações modelares na OCDE/CAD



**Fonte:** OECD (1999)<sup>91</sup>. Elaboração própria.

Nos restantes países, de uma maneira geral, a política de cooperação para o desenvolvimento encontra-se integrada na política externa sob a tutela do MRE. Na Finlândia, na Grécia, na Irlanda, na Itália, na Holanda, na Nova Zelândia e na Suíça a política de cooperação é da responsabilidade de um departamento/agência próprios, a funcionar dentro do MRE (OECD, 2009).

Nos EUA, na Alemanha, na Áustria, na Bélgica, na Espanha, na França, no Japão, no Luxemburgo, na Suécia e em Portugal existe uma agência independente que é responsável pela implementação da política de cooperação, cabendo ao MRE a responsabilidade global pela sua condução. Na Austrália, no Canadá e no Reino Unido existe um ministério próprio ou agência responsável pela cooperação internacional, em coordenação com o MRE (OECD, 2009).

---

<sup>91</sup> Ver OECD (1999). A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members, OECD, Paris in Managing Aid: Practices of DAC Member Countries. Paris: OECD, 2009. In [http://www.oecd.org/dac/ peerreviewsofdacmembers/35051857.pdf](http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/35051857.pdf), acedido em 17 de setembro de 2015.

### **1.2.2.2. DE AVALIAÇÃO**

---

O CAD defende que a avaliação deverá determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade das políticas de desenvolvimento (OECD/DAC, 2013). A avaliação produzida poderá levar a modificações ou à suspensão de programas, ou, no limite gerar novos programas (Frey, 2000). O CAD utiliza os seus normativos e padrões para analisar a organização, a estrutura e a gestão da avaliação existentes no seio dos seus membros (OECD/DAC, 2013)<sup>92</sup>.

Hoje, em face da contenção orçamental, enfrenta-se uma maior pressão para demonstrar os resultados dos programas de desenvolvimento. Este tema encontra-se no cerne dos esforços para tornar mais eficaz a cooperação para o desenvolvimento, no apoio ao crescimento económico e na redução da pobreza (OECD/DAC, 2013).

A avaliação é uma das áreas de influência do CAD, de tal forma que uma das suas exigências para que um país se torne seu membro é a existência de um sistema de avaliação bem organizado e adequado. São as normas de qualidade para a avaliação do desenvolvimento, aprovadas em 2010, que orientam o processo avaliativo e constituem o padrão pelo qual os países membros são avaliados pelo CAD (OECD/DAC, 2013).

O objetivo último da avaliação é determinar a pertinência, o alcance dos objetivos, a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade de acordos, programas e projetos de desenvolvimento, de acordo com parâmetros ou valores derivados de parâmetros pré-estabelecidos (OECD/DAC, 2013).

No seio dos membros do CAD, existe um entendimento consensual de que a avaliação é um instrumento promotor de uma cultura de aprendizagem, que apoie o processo político (OECD/DAC, 2013). Assume-se que o interesse, a qualidade e a utilização da avaliação saem reforçados se os Governos e todos os intervenientes nesta fase, nomeadamente os países parceiros, compreenderem a eficácia que ela representa na política de cooperação (OECD/DAC, 2013).

---

<sup>92</sup> *In Evaluating Development Activities, 12 Lessons from the OECD/DAC* (2013). <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/evaluatingdevelopmentactivities12lessonsfromtheoeecdac.htm>, acedido em 10 de março de 2016.

As orientações do CAD têm originado configurações diferenciadas no seio dos seus membros. Apresentamos de seguida as configurações<sup>93</sup> de avaliação da política de cooperação nos países do CAD (OECD/DAC, 2016)<sup>94</sup>.

### **ALEMANHA**

Na Alemanha a principal estrutura para a avaliação da cooperação para o desenvolvimento é o Departamento de Avaliação e Auditoria (DAA), do Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (BMZ-E).

O DAA trabalha em estreita colaboração com os departamentos operacionais na identificação de áreas de interesse de avaliação, de forma a garantir que as avaliações sejam orientadas para as necessidades e para os setores prioritários, com independência e credibilidade (OECD/DAC, 2013). Este órgão assume a responsabilidade global pela avaliação da cooperação para o desenvolvimento; fornece orientações, garante a qualidade da execução e representa o país no âmbito das instâncias internacionais de avaliação (OECD/DAC, 2013).

O BMZ-E é responsável pela avaliação sistemática e independente da APDB. Integram o BMZ-E, as Unidades de Avaliação GTZ e KfW. A GTZ gere a avaliação da Cooperação Técnica e a KfW gere a avaliação da Cooperação Financeira (OECD/DAC, 2016).

### **AUSTRÁLIA**

Na Austrália, existe um Órgão para a Eficácia do Desenvolvimento, designado *Office of Development Effectiveness* (ODE) (figura 11).

A finalidade do ODE é produzir informações relativas à eficácia da política de cooperação e identificar mecanismos e instrumentos de correção, caso se afigure necessário (OECD/DAC, 2016). Para o efeito, monitoriza a qualidade e avalia o

---

<sup>93</sup> A República Checa e a Eslovénia tornaram-se membros do CAD em 2013, pelo que a definição, implementação e avaliação da sua política de cooperação ainda não se encontra consolidada ([www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/membersofthedacnetworkondevelopmentevaluation.htm](http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/membersofthedacnetworkondevelopmentevaluation.htm), acedido em 16 de março de 2016). A Grécia não apresenta dados relativos a este tema ([www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/membersofthedacnetworkondevelopmentevaluation.htm](http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/membersofthedacnetworkondevelopmentevaluation.htm), acedido em 16 de março de 2016).

<sup>94</sup> In [www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/membersofthedacnetworkondevelopmentevaluation.htm](http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/membersofthedacnetworkondevelopmentevaluation.htm), acedido em 16 de março de 2016.

impacto dos programas da ajuda, trabalha em estreita ligação com o Comité de Direção para Eficácia do Desenvolvimento (DESC) e responde perante o Parlamento.

**Figura 11.** Configuração da avaliação australiana



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>95</sup>.

Os membros do ODE não trabalham exclusivamente na área da avaliação. A sua ação cobre toda a agenda relativa à execução e à eficácia da política de cooperação. A Austrália está a trabalhar no sentido de desenvolver uma plataforma eletrónica aberta, designada “*Better Evaluation*”. Este instrumento destinar-se-á aos profissionais da avaliação, quer nos países desenvolvidos quer nos países em desenvolvimento (OECD/DAC, 2016).

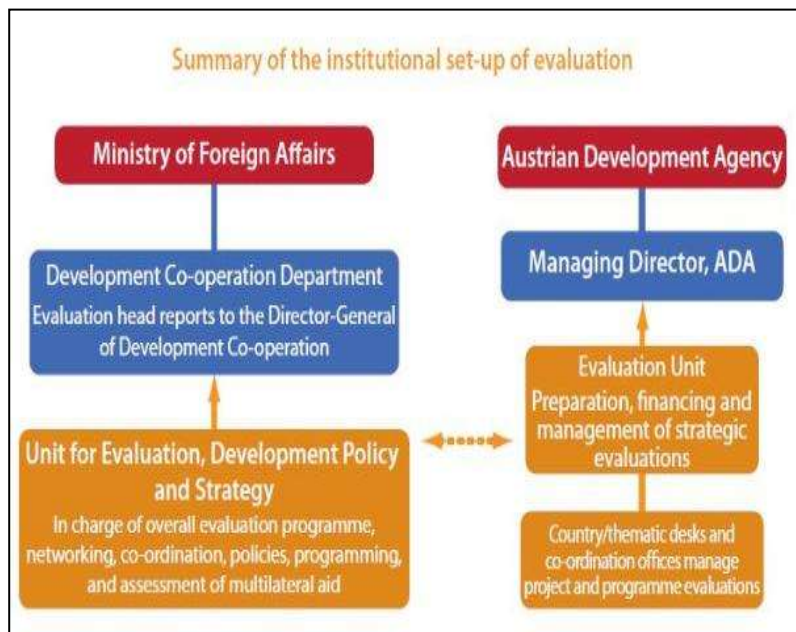
## ÁUSTRIA

Na Áustria, o Ministério Federal dos Assuntos Europeus e Internacionais – *Ministry of Foreign Affairs* (MFA) e a Agência Austríaca para o Desenvolvimento (ADA) são responsáveis pela avaliação estratégica de programas, estratégias nacionais, instrumentos e setores da cooperação para o desenvolvimento (ADC) (OECD/DAC, 2016) (figura 12).

---

<sup>95</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-australia.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

**Figura 12.** Configuração da avaliação austríaca



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>96</sup>.

O Departamento de Desenvolvimento e Cooperação – *Development Co-operation Department* (DCD) é responsável pela coordenação geral da política de cooperação e gere os projetos de APDB e as subvenções dos programas, designadamente, o programa de bolsas, os empréstimos e as contribuições para alguns programas da ONU. São programadas avaliações estratégicas conjuntas, a cada dois anos, que incorporam as sugestões de outros departamentos e unidades (OECD/DAC, 2016).

Existem basicamente três tipos de avaliação: avaliação estratégica gerida pelas unidades de avaliação do MFA; avaliação de projetos geridos pela ADA e pelos gabinetes de coordenação no terreno e a avaliação de projetos geridos e/ ou executados por outros ministérios. Além do financiamento e da gestão da avaliação estratégica, a ADA apoia os grupos temáticos de coordenação, que elaboram relatórios de avaliação e apoia o processo de seleção dos avaliadores. Para além disso, a ADA também realiza treinos de avaliação (OECD/DAC, 2016).

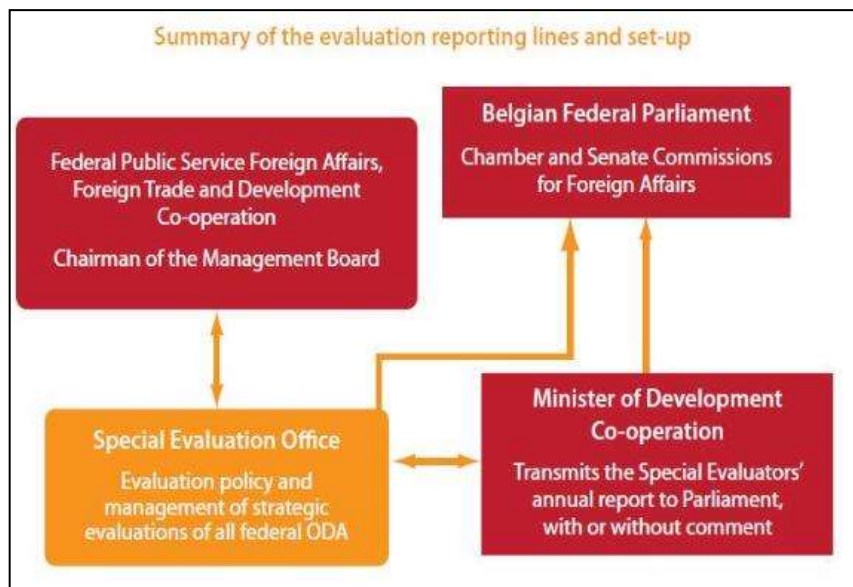
---

<sup>96</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-austria.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

## BÉLGICA

Na Bélgica, existe o Gabinete Especial de Avaliação – *Special Evaluation Office* (SEO) (figura 13).

**Figura 13.** Configuração da avaliação belga



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>97</sup>.

O SEO faz parte do Serviço Federal Público das Relações Exteriores do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento e está mandatado para avaliar as ações do Governo federal, que sejam reconhecidas como APD pelo CAD. Neste âmbito, aplica os princípios e critérios de avaliação do CAD e os princípios da Declaração de Paris (OECD/DAC, 2016).

A partir das avaliações efetuadas, o SEO tira conclusões e formula recomendações operacionais, para melhorar a política de cooperação para o desenvolvimento. Elabora um relatório anual, com os resultados da avaliação, que remete ao Parlamento e dá a conhecer ao público as políticas de desenvolvimento e a utilização dos fundos. Participa, ainda, em avaliações conjuntas internacionais e nas iniciativas destinadas a apoiar e a reforçar a capacidade de avaliação dos países parceiros (OECD/DAC, 2016).

---

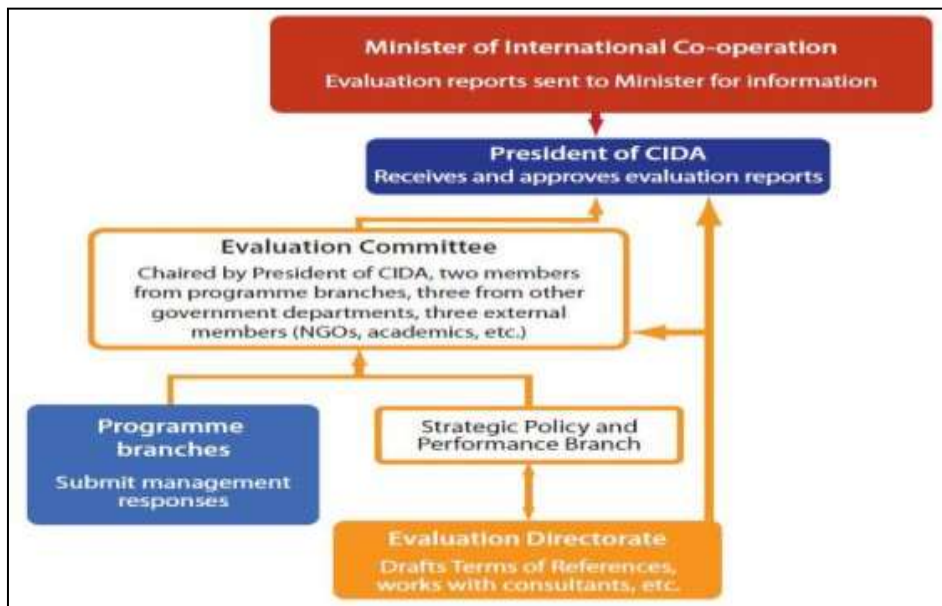
<sup>97</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-belgium.htm>, acedido em 16 de março de 2016.



## CANADÁ

A Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) (figura 14) aprovou a sua política de avaliação em 2005.

**Figura 14.** Configuração da avaliação canadiana



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>98</sup>.

Em 2006 a Lei de Responsabilidade Federal (LRF) incorporou neste processo, a obrigação de implementar a Declaração de Paris e exige que todos os departamentos, incluindo a CIDA, avaliem os seus programas de cooperação (OECD/DAC, 2016).

No final de 2009 a Divisão de Avaliação passou a designar-se Direção de Avaliação (ED) e o Diretor passou a ser Diretor-Geral (OECD/DAC, 2016).

O Secretariado do Conselho do Tesouro analisa anualmente o desempenho da ED, prepara planos de trabalho, supervisiona as avaliações e elabora relatórios de síntese. Este Secretariado garante que o Governo e os cidadãos obtenham, em tempo útil, informações estratégicas baseadas em resultados (OECD/DAC, 2016).

Em 2013 a CIDA produziu um relatório intitulado “*CIDA Learns: Lessons from Evaluations*”, onde foram apresentadas as principais lições extraídas de uma amostra de relatórios de avaliação em diferentes temas e setores (OECD/DAC, 2016).

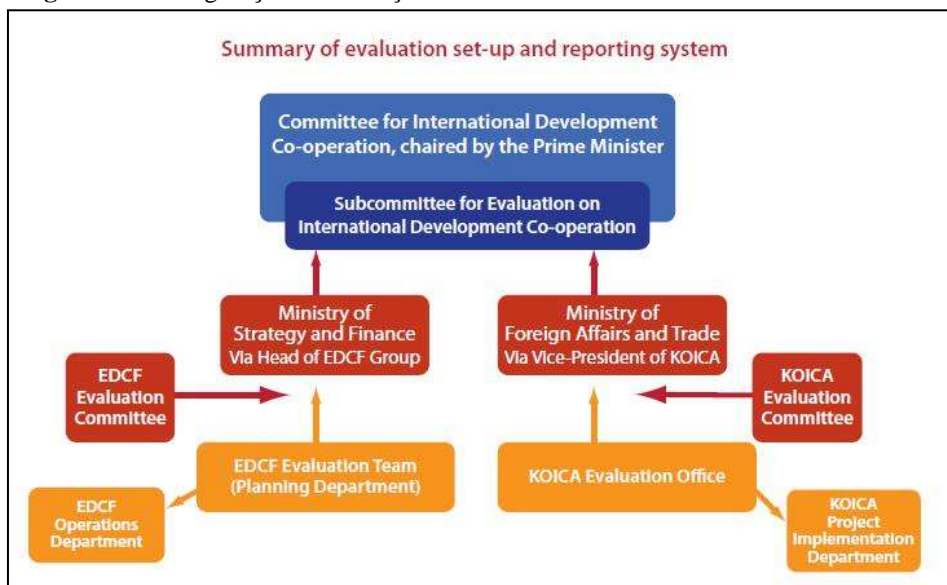
---

<sup>98</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-canada.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

## COREIA

Na Coreia existe um Gabinete de Avaliação (EO), que funciona na dependência da Agência de Cooperação Internacional (KOICA) (figura 15).

**Figura 15.** Configuração da avaliação coreana



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>99</sup>.

Com vista a incrementar a eficácia da avaliação, a Coreia reforçou o processo com recurso a exames independentes e meta-avaliações, realizadas por peritos internacionais em avaliação (OECD/DAC, 2016).

O EO tem como principal responsabilidade a definição de políticas e de procedimentos de avaliação, de acordo com as orientações do Governo e com os normativos internacionais. Gere as avaliações, realiza avaliações internas, monitoriza, dá feedback sobre as conclusões da avaliação à KOICA e ao público em geral e apoia a capacitação do pessoal da KOICA, com recurso a consultores externos (OECD/DAC, 2016).

---

<sup>99</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-korea-koica.htm>, acedido em 16 de março de 2016.



## DINAMARCA

Na Dinamarca, existe no MNE um departamento de avaliação independente – *Danida Evaluation Department* (DED) que define as bases e a finalidade da avaliação (figura 16).

**Figura 16.** Configuração da avaliação dinamarquesa



**Fonte:** OECD/DAC (2016)<sup>100</sup>.

Esta estrutura afigura-se de extraordinária importância no processo político, pela sua independência, pelo rigor e pelas constantes atualizações que tem sofrido ao longo do tempo, decorrentes do necessário reforço da eficácia. Os consultores externos desempenham um papel determinante na redução da subjetividade do processo avaliativo (OECD/DAC, 2016).

O DED é guiado por uma política de avaliação abrangente, atualizada em 2006. Os decisores políticos comprometeram-se, através da Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento – *Denmark Ministry of Foreign Affairs*, 2012, a reforçar a avaliação, a comunicação eficaz dos resultados e a redefinir e a reorientar as estratégias para a promoção dos direitos humanos e da democracia, com base nos resultados da avaliação conduzida pelo DED/MRE (OECD/DAC, 2016).

---

<sup>100</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-denmark.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

## ESPANHA

A Agência de Cooperação espanhola (AECID) é uma entidade pública, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MNEC), que responde perante o Secretário de Estado para a Cooperação Internacional (SSIC) (figura 17).

**Figura 17.** Configuração da avaliação espanhola



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>101</sup>.

A Divisão de Avaliação – *Evaluation Division* (ED), inserida na Direção Geral de Planeamento e Avaliação da Política para o Desenvolvimento (DGPOLDE), reporta diretamente os resultados da avaliação da cooperação ao SSIC.

De acordo com a Lei n.º 23/98 de 7 de julho, a AECID, que possui uma célula especializada para a programação e para qualidade da ajuda – *Department of Programming Quality of Aid* – DPQA, é um órgão vocacionado para a avaliação da política de cooperação internacional. Estatutariamente o seu objetivo é promover, gerir e implementar políticas públicas no âmbito da cooperação internacional, com particular ênfase na redução da pobreza e no desenvolvimento sustentado (OECD/DAC, 2016).

No cumprimento das suas atribuições a AECID baseia-se nos princípios da interdependência e da solidariedade, como elementos essenciais da cooperação internacional. O combate à pobreza é o objetivo final da política de cooperação para o

---

<sup>101</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-spain.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

desenvolvimento, como parte integrante da política externa espanhola (OECD/DAC, 2016).

## **EUA**

Em 1961, o Congresso dos EUA aprovou a sua Lei de Ajuda Externa, designada *Foreign Assistance Act* e criou a USAID<sup>102</sup> – *United States Agency for International Development*, que atualmente ocupa um lugar central na dimensão institucional norte-americana, em matéria de *Foreign Assistance*<sup>103</sup> (FA).

Em 2004, o Governo americano criou a *Millennium Challenge Corporation* (MCC) que se apoia na Declaração de Paris, na AAA e na Declaração Busan. A MCC é um órgão de excelência, vocacionado para a eficácia da cooperação para o desenvolvimento, que procura reformular as políticas e fortalecer as instituições que impulsionam este processo (OECD/DAC, 2013).

A Direção da Assistência Externa (DFA) é responsável pelas ações de APD. Desde 2006, a DFA tem desenvolvido uma estrutura de programação padrão para codificar objetivos FA e criou um banco de dados para acompanhar a assistência de todos os programas e departamentos, com o objetivo de melhorar o desempenho e a prestação de contas pelo trabalho desenvolvido. A DFA é ainda responsável pela coordenação entre agências, pelo treino em monitorização da avaliação, pelo desenvolvimento de ferramentas de suporte (normas, orientações e indicadores) e pelo desenvolvimento das políticas de avaliação utilizadas pela USAID. O seu foco principal é a construção institucional de uma cultura de avaliação (OECD/DAC, 2013).

O Gabinete de Aprendizagem Avaliação e Investigação (GAAI), criado em 2012, creditou a USAID como uma eficaz organização de aprendizagem. O GAAI aprende continuamente através da avaliação, da reflexão e da investigação realizadas e fornece evidências consolidadas para a eficácia da política de cooperação americana.

Os EUA criaram uma Ferramenta Informática de Aprendizagem (FAI) para incrementar as competências dos ativos que lidam com o acompanhamento e avaliação da cooperação (OECD/DAC, 2013).

---

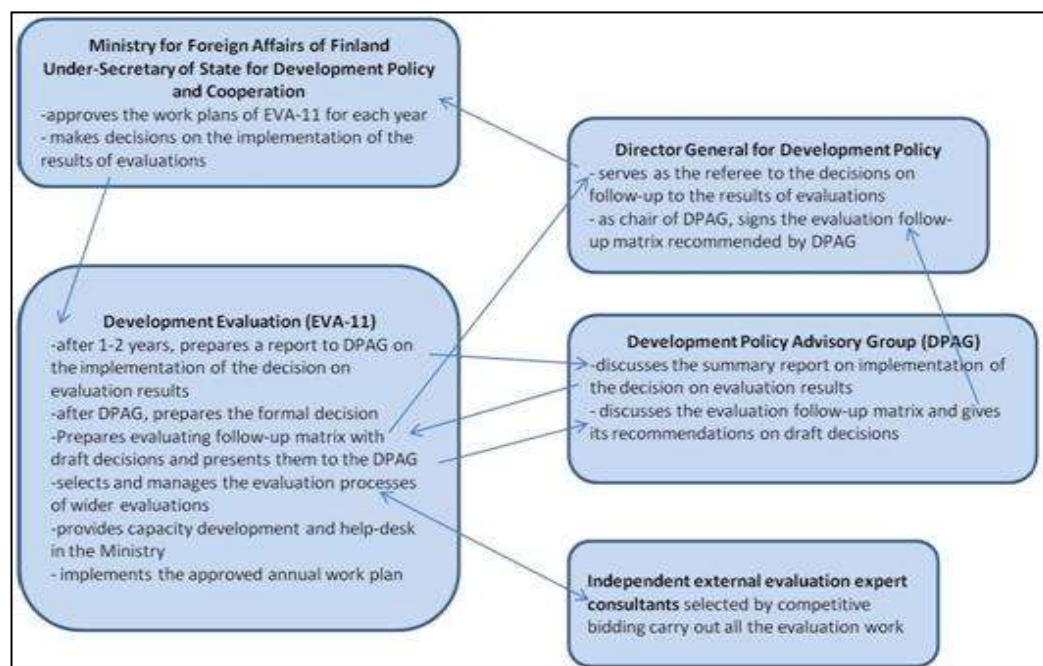
<sup>102</sup> In <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/resources/organizations/USAID.html>, acedido em 16 de março de 2016.

<sup>103</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-unitedstates.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

## FINLÂNDIA

A avaliação da cooperação finlandesa cumpre os princípios de avaliação do CAD e possui duas valências: a avaliação centralizada, realizada pelo Gabinete Avaliação – *Development Evaluation* (EVA-11) e a avaliação descentralizada, realizada pelos diferentes departamentos e embaixadas (figura 18).

**Figura 18.** Configuração da avaliação finlandesa



**Fonte:** OECD/DAC (2016)<sup>104</sup>.

O EVA-11 é uma entidade independente e trabalha em estreita ligação com o Gabinete do Sub-Secretário de Estado para a Política de cooperação para o desenvolvimento. A sua função principal é a gestão global das avaliações e a participação em avaliações conjuntas com os outros ministérios. Para o efeito, conta desde o final de 2009 com a colaboração de especialistas externos em avaliação (OECD/DAC, 2013). A avaliação é orientada pela norma 4/2011, que constitui a referência da política de avaliação do MNE, daí o nome de EVA-11. As avaliações centralizadas são de importância estratégica e de âmbito alargado, como por exemplo, as avaliações temáticas e as avaliações dos programas e dos instrumentos.

<sup>104</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-Finland.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

A Finlândia, proporciona Formação Pessoal (FP) em avaliação aos colaboradores do MRE, para incrementar o interesse e a aceitação dos resultados. Os decisores de topo encomendam estudos de viabilidade e de avaliação dos programas, com os objetivos de melhorar as ações de cooperação, designadamente a eficácia da implementação e as suas prioridades estratégicas (OECD/DAC, 2013).

## FRANÇA

A Agência Francesa para o Desenvolvimento (AFD) é o órgão vocacionado para a APD (figura 19).

**Figura 19.** Configuração da avaliação francesa



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>105</sup>.

A Unidade de Avaliação e Desenvolvimento do Conhecimento – *Evaluation and Knowledge Development Unit* (EKDU) tem como responsabilidade principal elaborar o relatório das lições aprendidas, que serve de base à prestação de contas, com a finalidade de melhorar as políticas, os programas e os projetos de cooperação (OECD/DAC, 2016).

No âmbito da sua responsabilidade, a EKDU define os métodos de avaliação e de garantia da qualidade, efetua análises aos programas de APD, gere avaliações setoriais e estratégicas, realiza meta-avaliações e desenvolve uma base de conhecimento

---

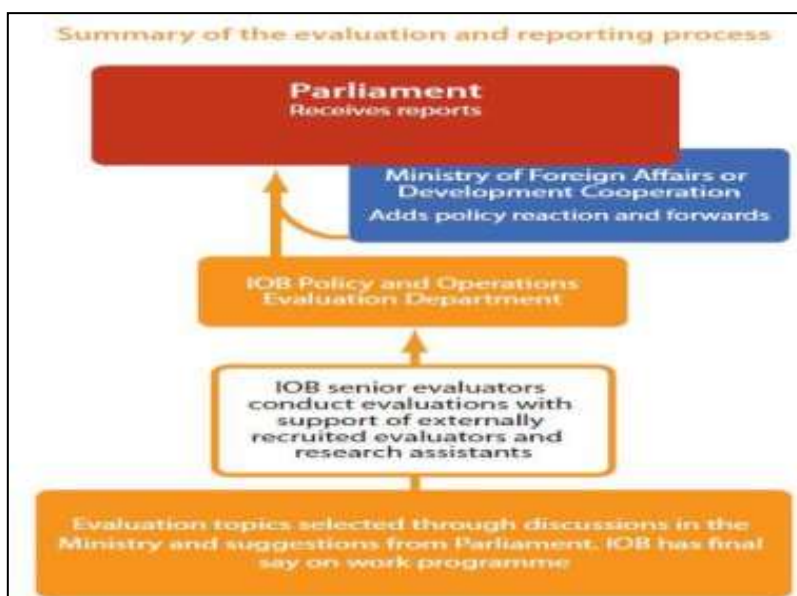
<sup>105</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/agencefranaisededeveloppement.htm>, acedido 16 de março de 2016.

sobre avaliação. A unidade também fornece apoio metodológico para a avaliação final dos projetos no terreno (OECD/DAC, 2016).

## HOLANDA

Na Holanda, existe desde 1977, uma Unidade de Avaliação Independente – Departamento de Avaliação de Políticas e Operações – *IOB Policy and Operations Evaluation Department*, que reporta diretamente ao Parlamento os resultados da avaliação (OECD/DAC, 2016) (figura 20).

**Figura 20.** Configuração da avaliação holandesa



**Fonte:** OECD/DAC (2016)<sup>106</sup>.

O IOB realiza a avaliação independente da política externa, incluindo a política de cooperação para o desenvolvimento. A sua ação centra-se na avaliação transversal das políticas, no aconselhamento dos vários departamentos e das embaixadas e no planeamento e na implementação de programas, de projetos e de avaliações (OECD/DAC, 2016).

A Holanda analisa todos os programas de APD, que ultrapassem os 5 milhões de euros, para garantir que cumprem os requisitos de acompanhamento e de avaliação dos resultados. À semelhança da Austrália possui uma plataforma eletrónica aberta,

---

<sup>106</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-thenetherlands.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

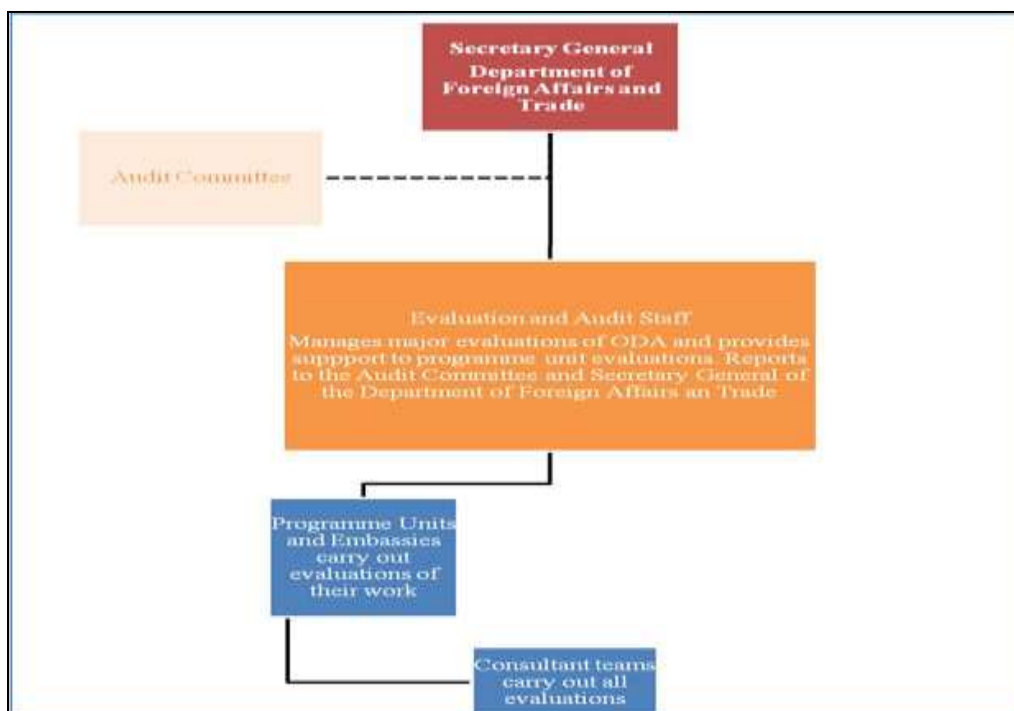


designada “*Better Evaluation*”, destinada aos profissionais da avaliação nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento (OECD/DAC, 2013).

## IRLANDA

Na Irlanda, existe o Comité de Auditoria – *Audit Committee* (AC) na Secretaria Geral do Departamento de Relações Exteriores e Comércio (figura 21).

**Figura 21.** Configuração da avaliação irlandesa



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>107</sup>.

O AC composto por seis membros independentes, quatro do setor privado e dois do setor público, tem as responsabilidades de planejar e de coordenar a avaliação e garantir avaliações de qualidade. Analisa as políticas de avaliação, nomeadamente o plano de trabalho anual, disponibiliza os seus relatórios anuais ao público e reporta os seus pareceres ao Secretário-Geral do Departamento (OECD/DAC, 2016).

Assume-se expressamente que as principais conclusões da avaliação alimentam o ciclo de políticas, as estratégias, a planificação e a eficácia da cooperação. O AC

---

<sup>107</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-ireland.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

consome cerca de 20 % do seu tempo a emitir recomendações, a formar e a apoiar em matéria de avaliação outras unidades, embaixadas e outras entidades públicas e privadas (OECD/DAC, 2016).

As avaliações são financiadas diretamente pelos fundos da APD, administrados pelo Departamento de Relações Exteriores e Comércio. A assistência multilateral é coberta por sistemas próprios de APD multilateral, através de avaliações conjuntas (OECD/DAC, 2016).

## **ISLÂNDIA**

A Agência Islandesa para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento (ICEIDA) é responsável por 40% da APDB e o MNE pela APDM.

Em 2012, foi criada dentro da ICEIDA uma Unidade vocacionada para a avaliação da APDB. Esta Unidade especializada em avaliação trabalha sob a supervisão do Chefe da Monitorização da Avaliação, em coordenação com o MNE (OECD/DAC, 2016).

O trabalho da Unidade de Avaliação (EU) é orientado por uma política de avaliação interna, designadamente pelo manual de operações internas da ICEIDA, atualizado em 2012. As responsabilidades desta Unidade especializada incluem a gestão de avaliações externas, a supervisão e a revisão da metodologia de avaliação da cooperação (OECD/DAC, 2016).

O objetivo das avaliações externas é contribuir para promover uma cultura de aprendizagem dentro da ICEIDA e do MNE, para melhorar a qualidade e a eficácia da APD. As avaliações internas são remetidas ao Parlamento, aos sub-Comités, aos Órgãos de Comunicação Social, às ONG e ao público em geral (OECD/DAC, 2016).

## **ITÁLIA**

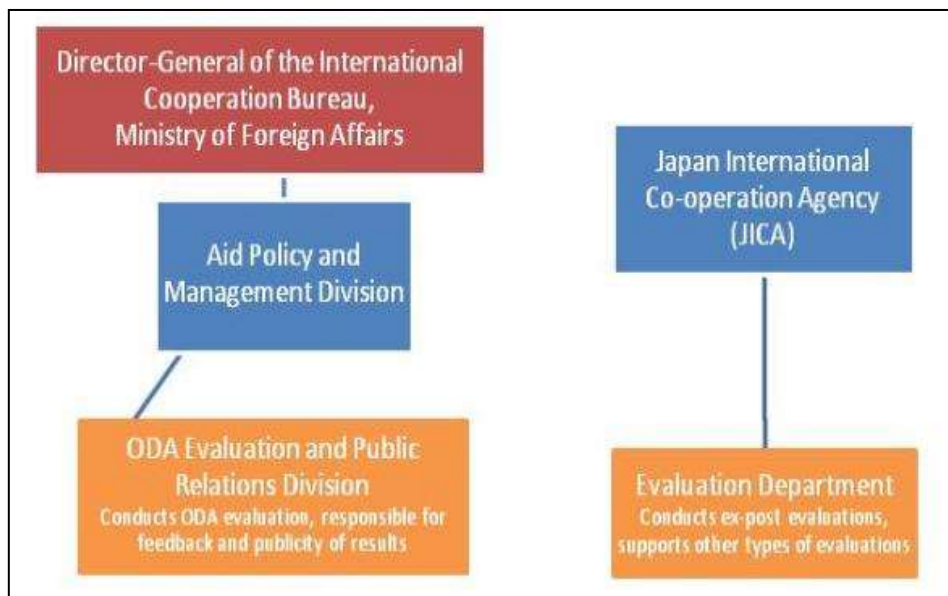
A configuração da avaliação italiana está em construção. Pretende-se criar uma Unidade de Avaliação, cujas responsabilidades ainda não são conhecidas, contudo, a sua competência principal será a gestão das avaliações, dos projetos e dos programas de cooperação para o desenvolvimento (OECD/DAC, 2016).



## JAPÃO

No Japão, existe um Departamento de Avaliação – *Evaluation Department* (ED) integrado na *Japan International Co-operation Agency* (JICA) (figura 22).

**Figura 22.** Configuração da avaliação japonesa



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>108</sup>.

Em 2011, a JICA recrutou peritos externos para formar e fornecer competências profissionais em avaliação aos seus colaboradores (OECD/DAC, 2013). Refira-se, ainda, que este país realiza as avaliações dos projetos em conjunto com os Governos parceiros (OECD/DAC, 2013).

## LUXEMBURGO

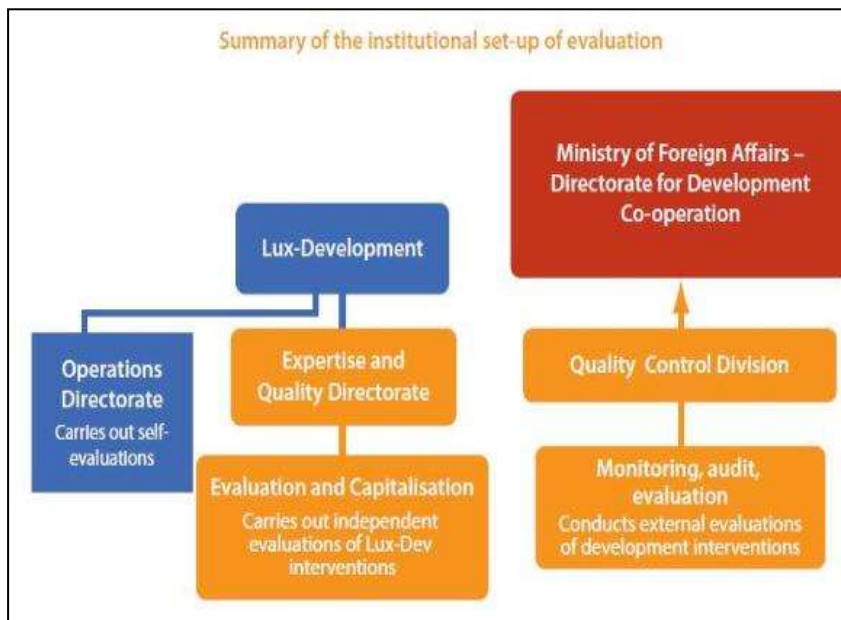
No Luxemburgo, a Direção da Cooperação para o Desenvolvimento – *Directorate for Development Co-operation* (DDC) existente no MRE, é responsável pela APD. A Divisão de Controle de Qualidade – *Quality Control Division* (QCD) contém uma unidade de Acompanhamento e Auditoria de Avaliação – *Monitoring Audit Evaluation* (MAE), que conduz avaliações externas com a supervisão da DDC (OECD/DAC, 2013) (figura 23).

---

<sup>108</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-japanjica.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

A Declaração Anual sobre Cooperação para o Desenvolvimento (DACD) é um mecanismo que integra os resultados da avaliação, apresentados pelo ministro das relações externas ao Parlamento (OECD/DAC, 2013).

**Figura 23.** Configuração da avaliação luxemburguesa



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>109</sup>.

## NORUEGA

A Noruega possui um sistema de avaliação muito eficaz, que será, porventura, o mais desenvolvido no seio dos países do CAD.

Após a conclusão de um relatório de avaliação de um programa, existe um prazo de seis semanas para que o Secretário-Geral (SG) do MRE envie, para o Diretor-Geral (DG) da Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD), um relatório com as correções a implementar (OECD, 2010, cit. por OECD/DAC, 2013). No ano seguinte, como resposta ao relatório de avaliação, a entidade responsável pelo programa reporta ao SG as ações implementadas.

O Departamento de Avaliação (ED) supervisiona este processo, para garantir que as ações acordadas são implementadas (OECD, 2010, cit. por OECD/DAC, 2013) (figura 24).

---

<sup>109</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-luxembourg.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

O ED é responsável pela avaliação da cooperação para o desenvolvimento e realiza de oito a doze avaliações anuais. Planeia e gere as grandes avaliações temáticas ou estratégicas e fornece apoio às avaliações realizadas por outros intervenientes. As principais atribuições e competências do ED incluem: avaliar a eficácia da APD; avaliar se a aplicação de recursos é compatível com os resultados alcançados; sistematizar experiências, de modo a assegurar a qualidade e a melhorar as ações futuras (através de um rigoroso processo de aprendizagem) e fornecer informações sustentadas para futuras tomadas de decisão política e para informar o público em geral (OECD/DAC, 2016).

**Figura 24.** Configuração da avaliação norueguesa



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>110</sup>.

Para cumprir a sua missão com eficácia, o ED participa nas reuniões sobre a programação das atividades de cooperação, o que cria oportunidades para a partilha da informação e para a correção dos desvios.

Nesta lógica, para incentivar a necessidade da avaliação, a Agência para a Gestão Financeira do Governo concede, anualmente, um prémio à instituição governamental que melhor tenha demonstrado o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos. Em 2011 o prémio foi atribuído à NORAD. Este facto motivou a Agência a promover a atribuição de um prémio semelhante no seio do MRE, para incentivar a

---

<sup>110</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-norway.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

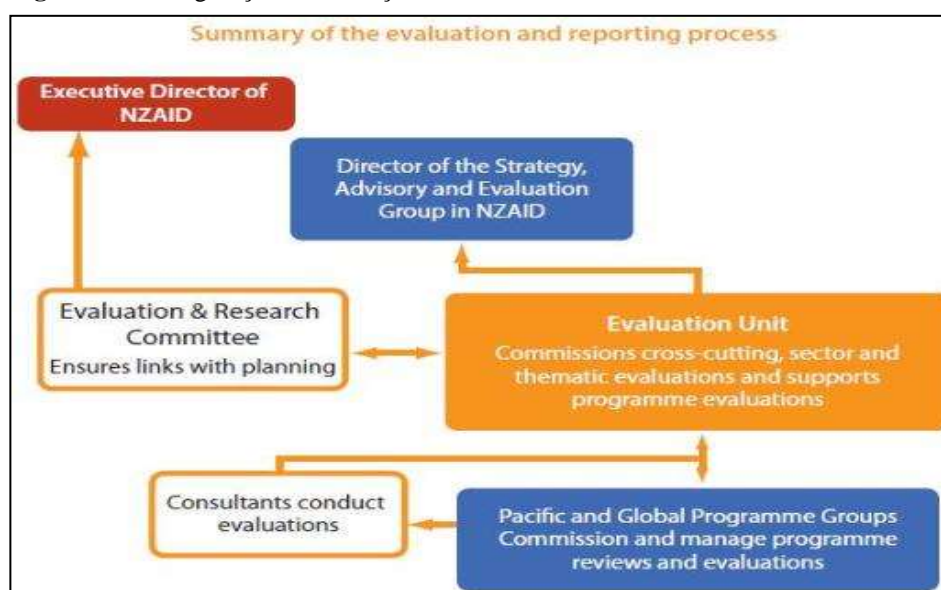
utilização efetiva da avaliação da cooperação para o desenvolvimento (OECD/DAC, 2013).

### NOVA ZELÂNDIA

Na Nova Zelândia, a Unidade de Avaliação – *Evaluation Unit* (EU) possui comissões de avaliação transversal, setorial e temática (figura 25).

A EU monitoriza os programas de APD e fornece apoio consultivo a outras entidades. A unidade é supervisionada pela Agência da Nova Zelândia para o Desenvolvimento Internacional (NZAID) (OECD/DAC, 2016).

**Figura 25.** Configuração da avaliação da Nova Zelândia



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>111</sup>.

O Comité de Avaliação e Investigação – *Evaluation & Research Committee* (E&RC), presidido pelo Diretor Executivo da NZAID, supervisiona as análises e as avaliações e assegura a coordenação entre as ações de avaliação e o planeamento dos programas de desenvolvimento.

As avaliações produzidas pelas várias entidades são apresentadas ao E&RC, que as integra no planeamento futuro. As análises e as avaliações do programa são comissionadas e geridas pelos Grupos do Programa global do Pacífico.

---

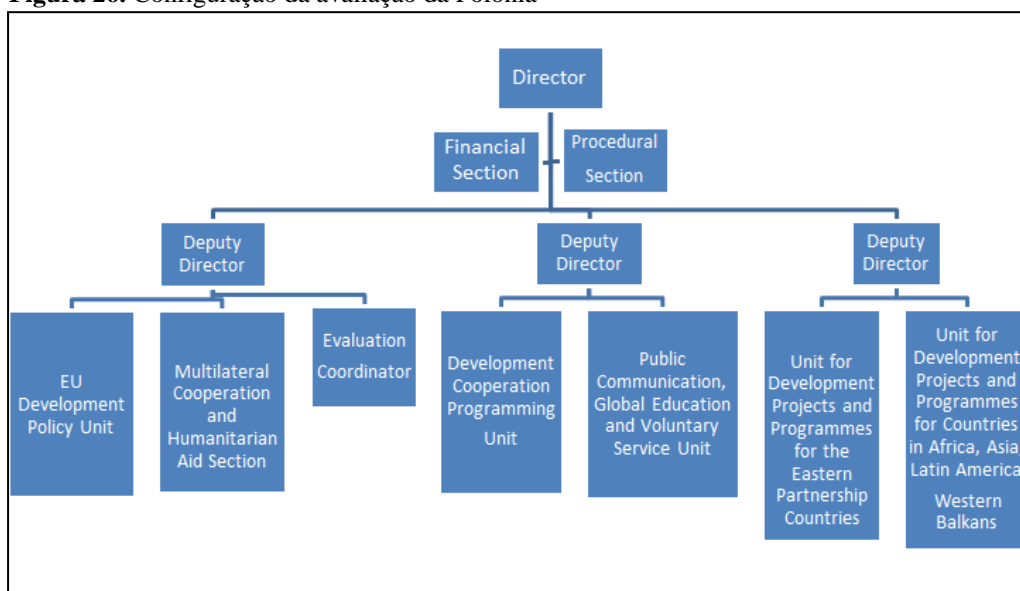
<sup>111</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-newzealand.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

Em 2011, a Nova Zelândia criou programas de FP para melhorar as competências das entidades, que participam no acompanhamento e na avaliação de programas e projetos. À semelhança do Japão, a Nova Zelândia também realiza as avaliações em conjunto com os Governos parceiros (OECD/DAC, 2013).

## POLÓNIA

O Departamento de Cooperação para o Desenvolvimento (DCD) encontra-se inserido no MRE e através da sua Unidade de Avaliação (EU) prepara o plano de avaliação anual, onde consta o processo de avaliação e as principais ações planeadas (e.g. alocação de recursos e o cronograma de atividades) (figura 26).

**Figura 26.** Configuração da avaliação da Polónia



**Fonte:** OECD/DAC (2016)<sup>112</sup>.

O plano de avaliação anual, submetido ao subsecretário de Estado para o Desenvolvimento, é meramente indicativo e pode ser modificado e adaptado a qualquer momento (OECD/DAC, 2016).

O quadro jurídico relativo à avaliação da cooperação para o desenvolvimento foi estabelecido em 2012. Em conformidade com as disposições legais, a avaliação configura os objetivos da cooperação estabelecidos no seu Programa Plurianual, a

---

<sup>112</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-poland.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

vigorar por períodos de 4 anos, e é realizada por instituições externas. Paralelamente o DCD realiza as suas avaliações internas, complementares da avaliação externa, através da EU (OECD/DAC, 2016).

### **REINO UNIDO**

No Reino Unido, após a tomada de posse do Governo em 2011, foi criado um Comité Independente (IC) para analisar o impacto da cooperação para o desenvolvimento e para reforçar as capacidades de avaliação do Departamento para o Desenvolvimento Internacional – *Department for International Development* (DFID). Esta medida envolveu a colocação de equipas no terreno.

Nesta lógica, o Secretário de Estado para o Desenvolvimento Internacional definiu a avaliação e a responsabilização pelos resultados como prioridades neste setor. Paralelamente, para melhorar as competências de avaliação, nomeadamente das equipas que operam no terreno, foi criado um processo de certificação de competências para as entidades responsáveis pela avaliação (OECD/DAC, 2013).

Avaliar o impacto dos programas de APD é uma parte crucial do trabalho da DFID. São produzidas avaliações de alta qualidade de forma a potenciar a eficácia dos programas, que são remetidas ao Parlamento e aos países beneficiários e dadas a conhecer ao público.

O Governo criou uma Comissão Independente para a Avaliação de Impacto (ICAI), que reporta diretamente ao Parlamento os resultados da avaliação. As suas responsabilidades são avaliar e rever a despesa global da APD e maximizar o impacto e a eficácia do seu orçamento (OECD/DAC, 2013).

### **SUÉCIA**

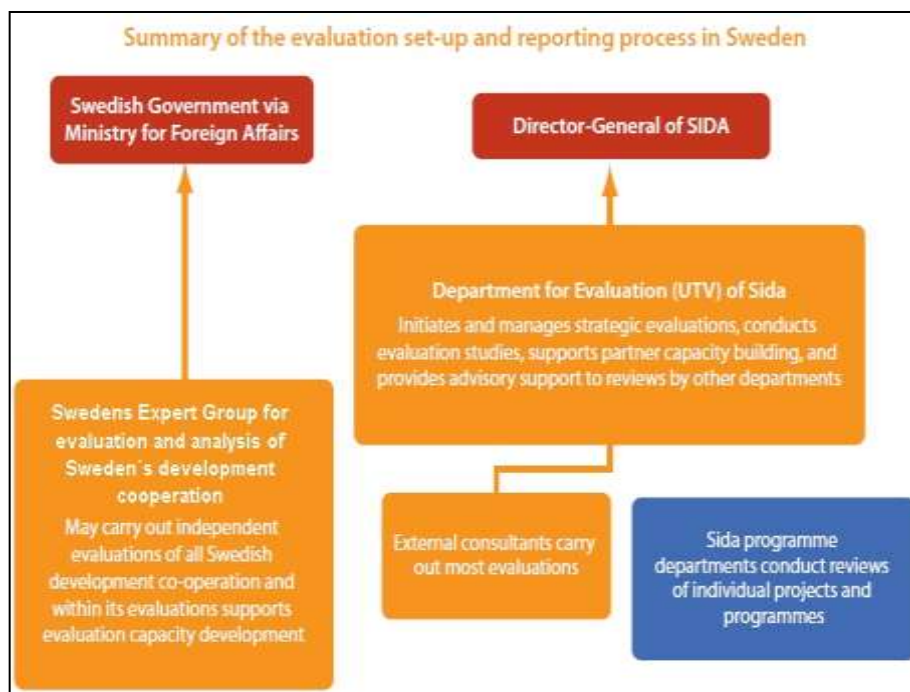
A Suécia, com um longo histórico de cooperação internacional para o desenvolvimento, é dos poucos países a destinar 1% do RNB para programas de cooperação (OECD/DAC, 2013). O MRE é responsável pela cooperação internacional para o desenvolvimento, através da Agência Sueca – *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete* – SIDA. Esta Agência atua, para reduzir a pobreza no mundo, segundo as diretivas do Parlamento e do Governo (OECD/DAC, 2013) (figura 27).

O Departamento de Avaliação (UTV) avalia a cooperação, gere as avaliações estratégicas e temáticas, os programas e as modalidades de APD. Os restantes



departamentos avaliam os seus próprios projetos e programas. O UTV é um órgão consultivo e reporta ao Diretor-Geral da SIDA, que por sua vez reporta ao Governo através do MRE (OECD/DAC, 2013).

**Figura 27.** Configuração da avaliação sueca



**Fonte:** OECD/DAC (2016)<sup>113</sup>.

No final de 2012 o Governo extinguiu a Agência Sueca para a Avaliação do Desenvolvimento (SADEV) e em janeiro de 2013 nomeou um Grupo de Peritos, constituído por um presidente e 9 membros, para efetuar análises e estudos sobre a eficácia da cooperação internacional e para implementar e comunicar as avaliações (OECD/DAC, 2013). Para melhorar a eficácia da avaliação e construir, a longo prazo, uma base de conhecimentos de alta qualidade que permita tomar decisões mais adequadas às necessidades, o Grupo pode contratar investigadores e consultores externos (OECD/DAC, 2013). No planeamento dos seus programas de desenvolvimento a Suécia define objetivos SMART (específicos, mensuráveis, atingíveis, realistas e calendarizados), que incluem indicadores de produto e de processo (OECD/DAC, 2013).

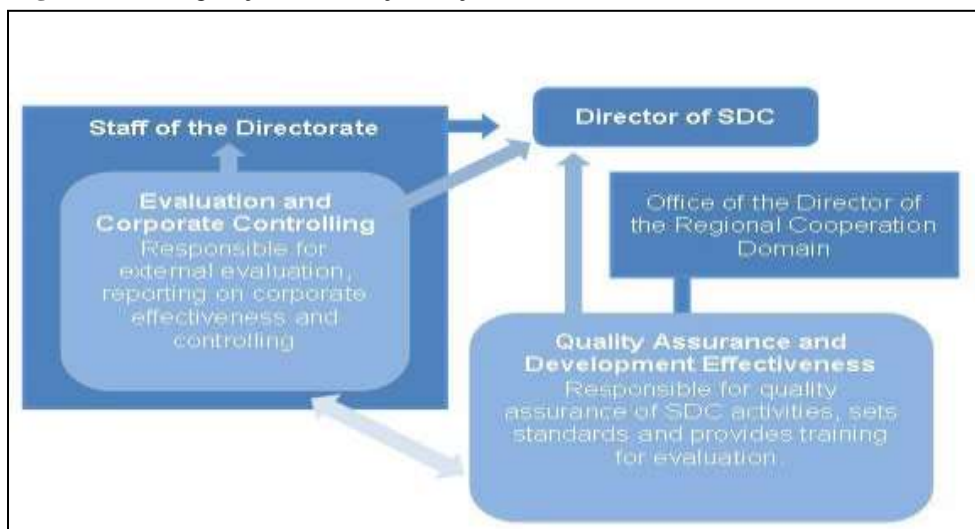
---

<sup>113</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-sweden.htm>, acedido em 16 de março de 2016.

## SUÍÇA

Na Suíça existe a Agência de Cooperação para o Desenvolvimento (SDC), inserida no Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros (figura 28), que estabelece os padrões, os princípios orientadores, os papéis, as responsabilidades e as características-chave da avaliação (OECD/DAC, 2013).

**Figura 28.** Configuração da avaliação suíça



Fonte: OECD/DAC (2016)<sup>114</sup>.

Com base na Política de Avaliação da SDC, as responsabilidades são compartilhadas entre a Divisão de Avaliação e de Controlo Corporativo – *Evaluation and Corporate Controlling* (ECC), a Secção da Garantia da Qualidade da Eficácia da Ajuda – *Quality Assurance and Development Effectiveness* (QADE) e os diferentes departamentos operacionais (OECD/DAC, 2013).

Em síntese, apresentamos na tabela 7 as configurações modelares de implementação e de avaliação da política de cooperação nos países da OCDE/CAD.

---

<sup>114</sup> In <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/evaluationnetworkmember-switzerlandsdc.htm>, acedido em 16 de março de 2016.



**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

**Tabela 7.** Configurações modelares da política de cooperação nos países da OCDE/CAD

Países	OCDE	CAD	Configurações Modelares	
			Implementação	Avaliação
1. Alemanha	X	X	Modelo 3	DAA/BMZ-E
2. Austrália	X	X	Modelo 4	ODE/DESC
3. Austria	X	X	Modelo 3	MFA/ADA
4. Bélgica	X	X	Modelo 3	SEO/MRE
5. Canadá	X	X	Modelo 4	ED/CIDA
6. Chile	X	...	...	...
7. Coreia	X	X	...	EO/KOICA
8. Dinamarca	X	X	Modelo 1	DED/MRE
9. Eslováquia	X	X	...	...
10. Eslovénia	X	X	...	...
11. Espanha	X	X	Modelo 3	ED/AECID
12. Estónia	X	...	...	...
13. EUA	X	X	Modelo 3	GAAI/USAID
14. Finlândia	X	X	Modelo 2	EVA-11/MRE
15. França	X	X	Modelo 3	EKDU/AFD
16. Grécia	X	X	Modelo 2	...
17. Holanda	X	X	Modelo 2	IOB
18. Hungria	X	...	...	...
19. Irlanda	X	X	Modelo 2	AC/MRE
20. Islândia	X	X	...	EU/ICEIDA
21. Israel	X	...	...	...
22. Itália	X	X	Modelo 2	...
23. Japão	X	X	Modelo 3	ED/JICA
24. Letónia	X	...	...	...
25. Luxemburgo	X	X	Modelo 3	QCD/DDC
26. México	X	...	...	...
27. Noruega	X	X	Modelo 1	ED/NORAD
28. Nova Zelândia	X	X	Modelo 2	EU/NZAID
29. Polónia	X	X	...	EU/DCD
30. Portugal	X	X	Modelo 3	GAA/ICL, I.P.
31. Reino Unido	X	X	Modelo 4	IC/DFID
32. República Checa	X	X	...	...
33. Suécia	X	X	Modelo 3	UTV/SIDA
34. Suíça	X	X	Modelo 2	ECC/SDC
35. Turquia	X	...	...	...
Instituições da UE (APDM)	...	X	...	...

**Fonte:** OECD (2013). Elaboração própria.

## **CAPÍTULO 2. O MÉTODO**

---

O método significa literalmente “seguindo um caminho”, uma linha de raciocínio que especifica os passos que são dados no processo da investigação científica, de acordo com uma certa ordem, para alcançar um determinado objetivo (Berg, 2001).

A conceção, o desenho e a elaboração de um trabalho científico implicam e exigem antecipadamente um método alicerçado no rigor, na coerência e na consistência obtidos por via da observação, reflexão e testagem deliberadamente adotadas para resolver uma questão (Majchrzak & Markus, 2014).

A investigação científica na área política exige evidência para se compreender as causas e as consequências dos problemas e as vantagens e as desvantagens das diferentes formas de os resolver (Majchrzak & Markus, 2014).

A investigação de políticas envolve um processo que potencia o princípio da ação – *feedback* – reação do ciclo político e poderá apoiar os atores envolvidos, ao fornecer evidência científica necessária às tomadas de decisão e ação políticas (Majchrzak & Markus, 2014).

Neste capítulo descrevemos os passos seguidos quanto à lógica da investigação, ao procedimento, aos objetivos e às técnicas de recolha de dados e concluímos com a apresentação do desenho da investigação.

---

## **2.1. DE ABORDAGEM (LÓGICA DA INVESTIGAÇÃO)**

---

---

### **2.1.1. O MÉTODO DEDUTIVO**

---

A abordagem dedutiva consiste no raciocínio que torna explícitas as particularidades contidas nos princípios gerais. O ponto de partida são os antecedentes, que afirmam os princípios gerais e universais e o ponto de chegada são os consequentes, que afirmam as particularidades implícitas nos princípios gerais. O processo dedutivo permite ao investigador partir do conhecido para chegar ao implícito com pouca margem de erro, mas, por outro lado, é uma abordagem limitada porque a conclusão não pode assumir conteúdos que excedam o das premissas (Patton, 2002).

A partir do enquadramento concetual, designadamente do papel das instituições, dos fundamentos e dos princípios gerais da cooperação internacional para o desenvolvimento, fazendo uso do método dedutivo extraímos as particularidades da política de cooperação portuguesa com os PALOP e em especial da CTM, desde 1974.

### **2.1.2. O MÉTODO INDUTIVO**

---

Na investigação qualitativa, parte-se do pressuposto que a construção do conhecimento se processa com base num raciocínio indutivo e sistemático. A teoria surge a partir da recolha, da análise, da descrição e da interpretação dos dados que a fundamentam (Bogdan & Biklen, 1994).

A abordagem indutiva inicia com as particularidades e procura a partir da observação obter padrões necessários ao desenvolvimento de explicações (Patton, 2002). Este tipo de abordagem, parte das observações e procura no final da investigação formular teorias, que resultam das particularidades observadas (Goddard & Melville, 2001). Para Neuman a investigação indutiva começa com observações detalhadas do mundo e move-se no sentido de obter generalizações mais abstratas (Neuman, 2003). Dito de outro modo, na sequência da abordagem indutiva o investigador tende a desenvolver generalizações empíricas e a identificar relações e padrões, à medida que progride na investigação.

A análise dos dados é tendencialmente indutiva e parte de observações particulares do processo político nacional para planos mais amplos, que nos conduzem a padrões e a regularidades necessárias à compreensão e à obtenção de configurações teóricas e à conclusão da investigação (Patton, 2002). Numa base interpretativista, procuramos construir um quadro teórico baseado na observação, na história e na análise intensiva de documentos e entrevistas (Cresswell, 2007).

### **2.2. DE PROCEDIMENTO**

---

O procedimento utilizado nesta investigação é o estudo de caso ou de análise intensiva, com o objetivo de estudar em profundidade e ao pormenor a política de cooperação portuguesa e a sua dimensão político-institucional e em particular a CTM.

O estudo de caso segue uma lógica que orienta as etapas de recolha, a análise e a interpretação da informação. A análise intensiva é um método qualitativo que organiza os dados preservando o caráter unitário do objeto de estudo. Trata-se de um método relativo a uma situação particular (Tull & Hawkins, 1976) e é utilizado quando o objeto de estudo é amplo e complexo (Bonoma, 1985).

A investigação qualitativa é utilizada para compreender os fenómenos inseridos no seu contexto histórico (Berg, 2001; Creswell, 2007; Creswell, 2009). As abordagens

de investigação qualitativa, utilizadas em ciência política, têm sido agrupadas sob o rótulo de teorias interpretativistas (Bevir & Rhodes, 2002). Estas abordagens envolvem essencialmente métodos narrativos, muito utilizados na investigação de políticas públicas (Wapner, 2002), e partem do pressuposto de que o processo político e as redes envolvidas não podem ser adequadamente compreendidas se não se compreender os seus significados relevantes (Bevir & Rhodes, 2003).

O estudo de caso é útil quando é importante compreender as influências do contexto e fornece informação pertinente na exploração de processos, com vista à construção de modelos teóricos ou para captar as propriedades e as características do objeto de estudo (Berg, 2001).

Este método de investigação é amplamente usado nas ciências sociais (Gil, 2007) e pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida, como uma instituição, um sistema político, um programa, uma unidade social, ou uma pessoa (Berg, 2001). A utilização do método de estudo de caso procura cobrir de forma incremental a questão de partida, as unidades de análise e a finalidade da investigação. Possibilita-nos a ligação dos dados à questão central e fornece-nos os critérios para a análise da informação recolhida. O objetivo final é tratar os dados de forma adequada para obtermos interpretações e conclusões rigorosas (Yin, 2009).

Em última análise, este método procura conhecer em profundidade o como e o porquê de um determinado fenómeno e investigar a sua essência e as suas características (Berg, 2001). Em concreto, procuramos identificar as características da política de cooperação portuguesa, conhecer em profundidade o seu processo de elaboração e os fatores responsáveis pelas mudanças operadas no seu ciclo.

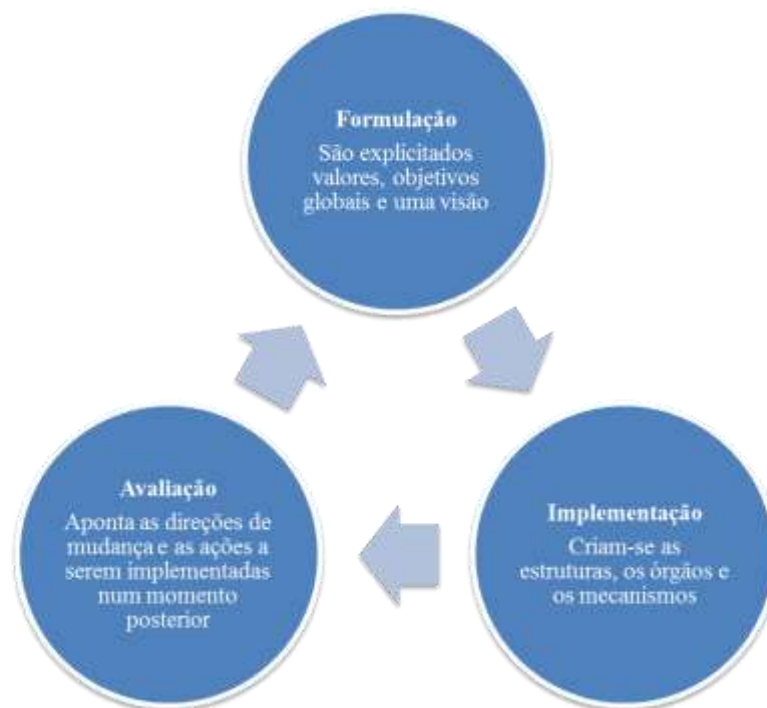
### **2.3. QUANTO AOS OBJETIVOS**

---

A matriz descritiva desta investigação tem como principal finalidade aprofundar o objeto de estudo. Através da observação, do registo e da análise, procuramos correlacionar as várias dimensões, para descrevermos as características da política de cooperação para o desenvolvimento (Berg, 2011). Em particular, procuramos identificar e descrever as mudanças operadas no processo de elaboração da política de cooperação portuguesa e em especial na CTM, desde o 25 de Abril de 1974.

Para a descrição do processo da elaboração da política de cooperação portuguesa adotamos as perspetivas de Frey (2000) e de Jann & Wegrich (2007). De acordo com estes autores, é consensual que o processo de elaboração de políticas públicas se divide em três fases sucessivas – formulação, implementação e avaliação, que dão corpo a um ciclo político que se realimenta (figura 29).

**Figura 29.** Processo de elaboração de políticas públicas (*policy cycle*)



**Fonte:** Frey (2000); Jann & Wegrich (2007); Kraft & Furlong (2010). Elaboração própria.

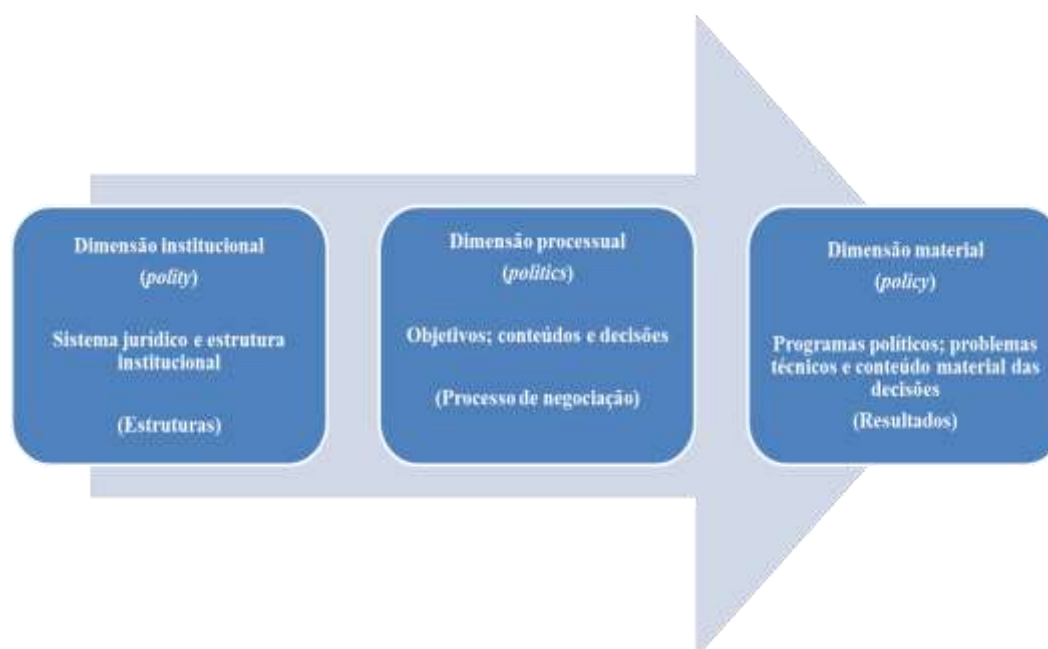
O *policy cycle* refere-se ao padrão recorrente de um conjunto de procedimentos, que conduz à criação de uma política pública e constitui um modelo heurístico eficaz para a sua análise. As várias fases do ciclo político correspondem a uma sequência de elementos do processo político e permitem a investigação das constelações de poder, das redes políticas e sociais e das ações políticas que se encontram em cada fase (Frey, 2000). Enquadrar o processo político num conjunto de fases, fornece ao investigador uma inovadora e eficaz metodologia analítica em políticas públicas, que lhe permite avaliar a ação dos diversos atores que nele intervêm e obter uma matriz explicativa para

o processo da tomada de decisão (Savard, 2012; Scharpf 1973, cit. por Jann & Wegrich, 2007) política.

Com a matriz explicativa procura-se a compreensão da complexidade relacional, interativa e dinâmica do sistema político em ação, ou seja, procura-se compreender o processo de elaboração da política de cooperação (Frey, 2000; Muller & Surel, 1998; Secchi, 2010). Pretendemos em concreto, explicar as mudanças operadas neste processo, de forma integrada e contextualizada (Patton, 2002).

A *policy analysis*, ao incluir o fator contextual, permite ao investigador analisar as relações que se estabelecem entre as dimensões institucional, processual e material (Frey, 2000) (figura 30) da política de cooperação.

**Figura 30.** A *policy analysis* – o modelo analítico



**Fonte:** Elaboração própria.

A matriz explicativa encontra na *policy analysis* um instrumento capaz de realçar a dinâmica relacional de políticas, que se desenvolvem em contextos crescentemente complexos e interativos e nos quais diferentes tipos de atores, públicos e privados, procuram obter resultados eficazes.

## **2.4. TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS**

Os métodos qualitativos, em ciência política, são comumente utilizados para investigar o processo político, nomeadamente as fases do *policy cycle*. Para o efeito

recorre-se a várias técnicas de recolha de dados, designadamente a fontes primárias, como entrevistas académicas com atores políticos e ao suporte legislativo (Yanow, 2007).

O rigor de um estudo de caso encontra-se na relevância dos dados recolhidos que suportam os resultados, devendo estes ser obtidos nas diferentes fontes, das quais destacamos a documentação (e.g. Leis, decretos, relatórios), as entrevistas e a observação participante (Pozzebon & Freitas, 1998).

O carácter extensivo da problemática obriga-nos a recorrer a fontes primárias e a fontes secundárias (e.g. livros, artigos de revistas científicas), procurando com as fontes primárias, obter rigor e profundidade e com as fontes secundárias, conferir fundamentação ao estudo.

Para a descrição da evolução do processo de cooperação internacional recorremos a fontes primárias, residentes nos *sites* das Organizações Internacionais envolvidas. Para a descrição das configurações modelares da política de cooperação no seio da OCDE e do CAD, recorremos a fontes primárias, residentes nos seus *sites*.

Para a descrição das mudanças operadas no processo da cooperação portuguesa e da CTM em particular, utilizamos documentação variada sobre o tema, grande parte da qual disponível em documentos oficiais da Assembleia da República. Recorremos à biblioteca deste Órgão de Soberania e a outras fontes documentais, residentes no Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e no Ministério da Defesa Nacional (MDN), que nos permitem compreender e analisar o fenómeno de forma rigorosa.

Para investigar o tema analisamos os seus documentos estruturantes, tendo em consideração que para além do suporte legislativo em termos gerais, os princípios políticos da cooperação com os PALOP se encontram expressos nos Programas do Governo e nas Grandes Opções do Plano (GOP).

Analisamos o suporte legal, produzido pelos vários Governos em matéria de cooperação, porque neste se torna expressa a ideologia subjacente à Constituição da República, que nos permite captar a dimensão institucional em análise. Relembre-se e sublinhe-se, que na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 se encontra expressa a relevância da política externa nacional, onde é dada especial atenção aos laços de amizade e de cooperação com os PALOP (Art.º 7.º, n.º 3).

No que diz respeito a fontes bibliográficas, utilizamos revistas especializadas nacionais e internacionais e livros técnicos que consideramos de maior significado em



termos científicos, políticos, militares e sociais. Recorremos ainda a fontes indiretas (e.g. anuários, jornais e revistas) que tratam da matéria em causa.

A entrevista é uma técnica essencial de recolha de dados nos estudos de caso (Yin, 1993). Entrevistar é uma forma eficaz de captar a diversidade de descrições e interpretações, que as pessoas fazem da realidade (Berg, 2001). Realizamos entrevistas académicas não-diretivas<sup>115</sup> com Adriano Moreira, Loureiro dos Santos e Luís Amado. A entrevista permite-nos aceder ao significado que eles atribuem à problemática (Ludke & André, 1986).

A escolha dos entrevistados assenta no critério da visão. Pretendemos com estas entrevistas exploratórias abrir pistas de reflexão e essencialmente obter as narrativas e as perspetivas dos entrevistados sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento e em particular sobre a política de cooperação portuguesa com os PALOP. A nossa intenção é vislumbrar possíveis cenários que poderão potenciar ou constranger esta política pública (Patton, 2002; Minichiello et al., 1990).

A riqueza da observação participante, durante dezoito meses, por via do desempenho de funções de direção técnica no projeto 7 em Angola<sup>116</sup>, é inserida numa matriz fenomenológica de análise ao longo da tese, às vezes de forma implícita, tornada mais explícita no capítulo 5 e na fase conclusiva.

A observação participante, ao colocar o investigador em contacto direto e aprofundado com a AMEx, permitiu compreender e conhecer a realidade concreta no seu contexto (Berg, 2001).

O estudo de caso, ao utilizar múltiplas fontes de dados (triangulação) procura identificar a estrutura e a dinâmica de um objeto, cujas fronteiras e elementos contentores não estão perfeitamente definidos (Yin, 2009).

No tratamento da informação, utilizamos a técnica de análise de conteúdo. Privilegiamos esta técnica porque nos permite a categorização da informação oriunda das diversas fontes utilizadas e a sistematização da análise comparativa (Berg, 2001).

---

<sup>115</sup> A entrevista não-diretiva procura a compreensão da problemática sem categorias ou questões prévias. As questões nascem da interação com o entrevistado. Procura-se obter as narrativas e as perspetivas dos entrevistados sobre o tema, sem recurso a enquadramento concetual prévio (Patton, 2002; Minichiello et al., 1990).

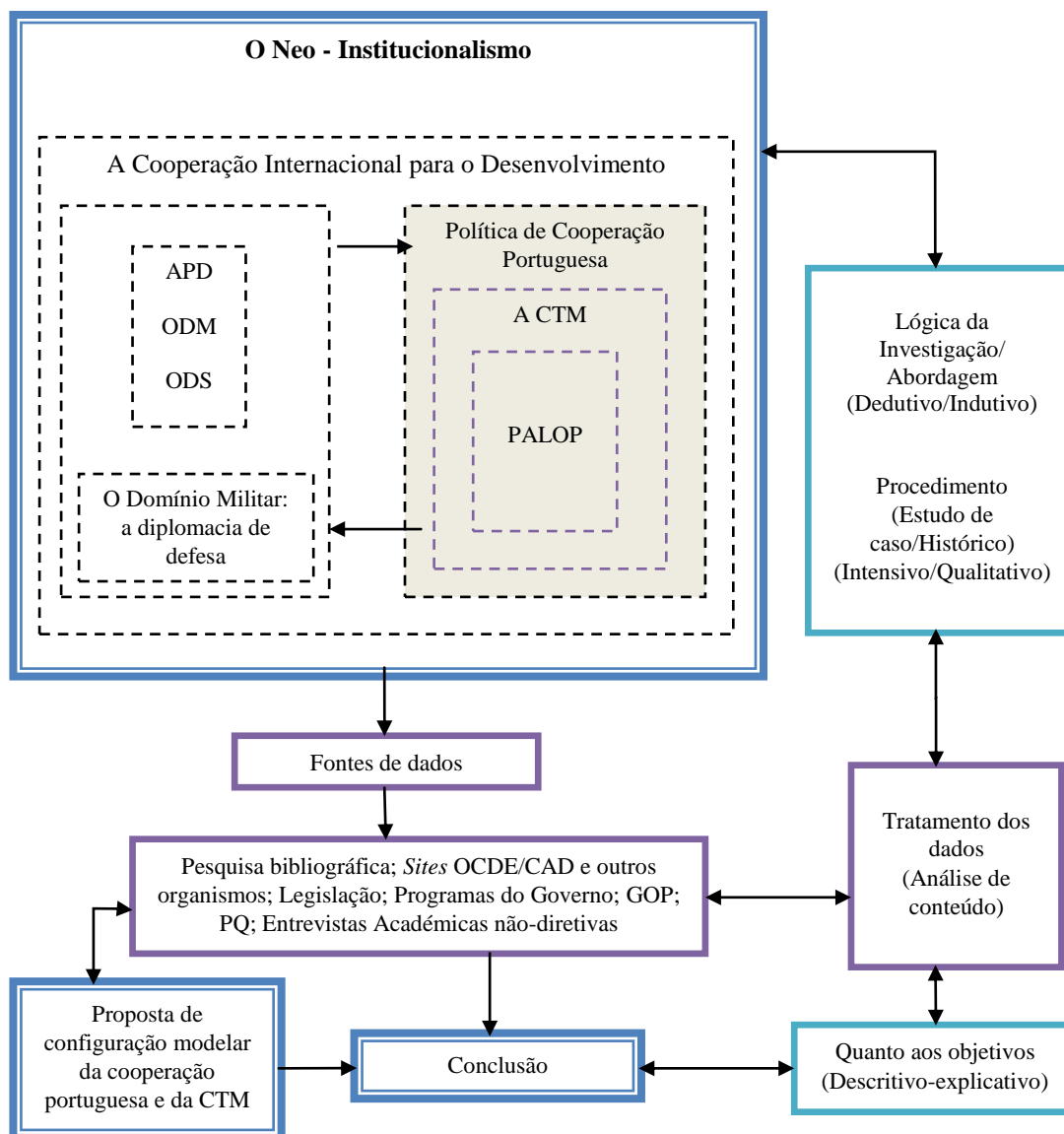
<sup>116</sup> O Projeto 7 é o projeto da Academia Militar do Exército angolano, situada na cidade do Lobito.

## 2.5. O DESENHO DA INVESTIGAÇÃO

---

Em síntese, apresentamos na figura 31 o desenho da investigação e a sua estrutura metodológica.

**Figura 31.** Desenho da investigação



**Fonte:** Elaboração própria.

### **CAPÍTULO 3. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA**

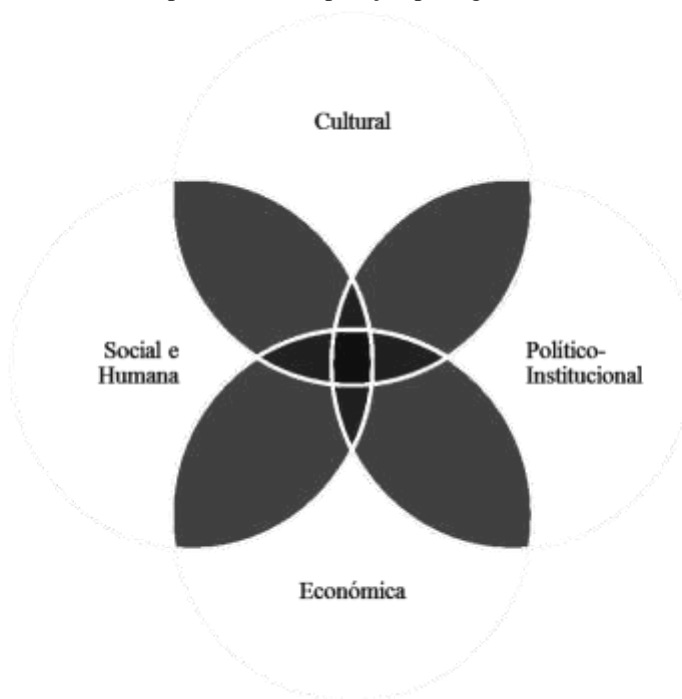
---

A política de cooperação portuguesa é um dispositivo complexo de *soft power*, que mantém e reforça a presença e a afirmação global do país. Surgiu em consequência dos compromissos internacionais assumidos para a promoção do desenvolvimento global e mais recentemente do desenvolvimento sustentável.

Inevitavelmente, a política de cooperação portuguesa é influenciada pelo contexto internacional. A sua complexidade deriva do facto de possuir no seu seio várias dimensões do desenvolvimento humano: a dimensão Cultural, a dimensão Social e Humana, a dimensão Político-Institucional e a dimensão Económica (figura 32).

Este processo envolve uma rede política e exige o estabelecimento de parcerias entre atores estatais e não-estatais, públicos e privados, lucrativos e não lucrativos, onde se incluem as organizações da sociedade civil e o setor privado (Camões – ICL, I.P., 2015).

**Figura 32.** Dimensões da política de cooperação portuguesa



**Fonte:** Elaboração própria.

Cada uma destas dimensões deu origem a Acordos de Cooperação com os PALOP, em Domínios específicos.

Na dimensão Cultural encontram-se inscritas as Convenções nos Domínios da Educação, da Formação Profissional e da Ciência e Tecnologia e as Convenções no

Domínio da Cultura, tendo em vista a Promoção e a Defesa da Língua Portuguesa (figura 33).

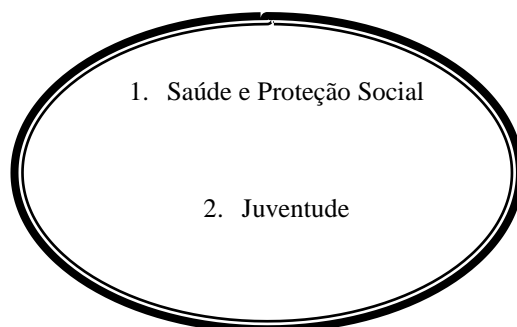
**Figura 33.** Domínios da dimensão Cultural



**Fonte:** Marchueta & Fontes (2001). Elaboração própria.

Na dimensão Social e Humana inserem-se as Convenções nos Domínios da Saúde e da Proteção Social e as Convenções no Domínio da Juventude (figura 34).

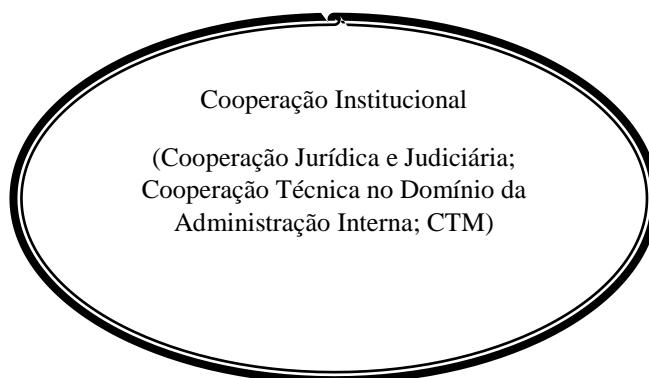
**Figura 34.** Domínios da dimensão Social e Humana



**Fonte:** Marchueta & Fontes (2001). Elaboração própria.

Na dimensão Político-Institucional insere-se a Cooperação Institucional, designadamente as Convenções de Cooperação Jurídica e Judiciária, a Cooperação Técnica no Domínio da Administração Interna e a Cooperação Técnica no Domínio Militar (figura 35).

**Figura 35.** Domínios da dimensão Político-Institucional



**Fonte:** Marchueta & Fontes (2001). Elaboração própria.

Na dimensão Económica insere-se a Cooperação nos Domínios Económico e Financeiro, designadamente as Convenções de Cooperação sobre a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos e as Convenções de Transporte Aéreo e de Transportes Marítimos (figura 36).

**Figura 36.** Domínios da dimensão Económica



**Fonte:** Marchueta & Fontes (2001). Elaboração própria.

O processo de elaboração da política de cooperação, alavanca-se na história e assume um carácter instrumental, que projeta e afirma externamente o Estado português. Tem em conta os efeitos da integração e da construção europeias e o aparecimento de novos blocos regionais, como fatores de segurança e de criação de uma força específica na comunidade internacional (Marchueta & Fontes, 2001).

Neste enquadramento, a CRP refere que no domínio das RI e da política externa, Portugal “manterá laços especiais de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa” (CRP, 1976, Art.º 7.º, n.º 3, p. 2).

Desde logo, o país assumiu o compromisso de cooperar com os PALOP e “rege-se nas [RI] pelos princípios da independência nacional, do direito dos povos à autodeterminação e à independência, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos Estados e da cooperação com todos os povos para a emancipação e para o progresso da Humanidade” (CRP, 1976, Art.º 7.º, n.º 1, p. 2).

Analisar a política de cooperação portuguesa implica descrever o seu processo de elaboração, a execução da APD e o contexto histórico da sua implementação (Easton, 1965). O objeto de análise é o Estado em ação, ou seja, o estudo dos Programas dos Governos, o suporte jurídico produzido e os seus mecanismos de operação (Arretche, 2003).

Na secção seguinte procedemos a uma análise intensiva ao processo de elaboração da política de cooperação portuguesa, após o 25 de Abril de 1974 e descrevemos as principais mudanças operadas na sua formulação, implementação, execução e avaliação.

### **3.1. A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO**

---

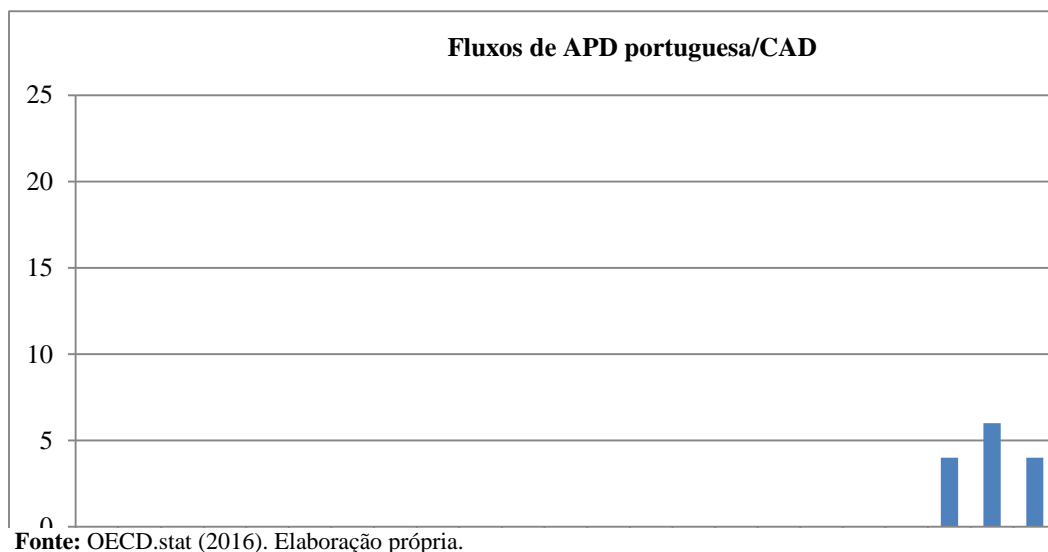
Em rigor, Portugal não tem tradição na política de cooperação para o desenvolvimento. Relembre-se que a cooperação internacional nasceu em 1945 e Portugal, apesar de ser membro pioneiro do CAD, esteve até 1980<sup>117</sup> sem contribuir financeiramente para este Fórum. Em 1986, com a adesão portuguesa à CEE, chegaram ao país importantes e necessárias ajudas económicas, que reforçaram esta política pública e fizeram disparar nesse ano os fluxos da APD (figura 37).

Pelo seu passado histórico, aberto à convivência com muitos povos, Portugal inseriu-se com naturalidade no quadro da cooperação internacional, o qual se encontra vinculado a preceitos constitucionais (Decreto-Lei n.º 486/79, de 18 de dezembro).

---

<sup>117</sup> Nesta altura encontrava-se em vigor a Convenção de Lomé II, coincidente com o quinto FED.

**Figura 37.** APD portuguesa a preços correntes (milhões de dólares) (1960-1986)



Em 28 de agosto de 1998, o Conselho de Ministros para os assuntos da cooperação (CMAC) passou a ser o órgão que formula esta política pública, explicitando a sua visão, os seus valores e objetivos (Decreto-Lei n.º 267/98).

---

### 3.1.1. A VISÃO

---

De 1974 a 1999, sem uma visão e sem explicitar os valores e os princípios orientadores da sua ação política, o Governo criou estruturas, órgãos, mecanismos, acordos gerais, e programas de cooperação com os PALOP, como veremos em secção posterior.

Em 18 de maio de 1999, durante o XIV Governo Constitucional (1999-2002) chefiado pelo 1º Ministro António Guterres, foi adotado um documento de referência do CAD/OCDE para a cooperação portuguesa e aprovado o seu primeiro documento estratégico, designado “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI” (RCM n.º 43/99), cujos princípios passaram a integrar o programa do Governo (tabela 8).

Este documento abrange praticamente todos os domínios e impeliu uma viragem na política de cooperação portuguesa, constituindo de certa forma a primeira visão para a formulação desta política pública.

Fez-se um balanço, definiram-se princípios, objetivos e opções, organizou-se o sistema de cooperação e expressaram-se as tendências futuras. Aqui nasceu a pioneira visão deste complexo processo.



**Tabela 8.** A cooperação portuguesa no limiar do século XXI (capítulos)

1.	Balanço da cooperação portuguesa;
2.	Novas tendências das políticas de cooperação;
3.	Princípios e objetivos da cooperação portuguesa;
4.	Opções da política de cooperação;
5.	Organização do sistema de cooperação;
6.	O setor não-governamental.

**Fonte:** RCM n.º 43/99. Elaboração própria.

Em 22 de dezembro de 2005, durante o XVII Governo Constitucional (2005-2009) chefiado por José Sócrates, foi reforçada a bilateralidade com os países lusófonos, assim como o papel da CPLP e aprovado o segundo documento de orientação estratégica para a cooperação, designado “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa” (RCM n.º 196/2005).

Redefiniram-se os princípios, valores e principais objetivos estratégicos da cooperação portuguesa, com base nos ODM, no Consenso de Monterrey sobre o financiamento do desenvolvimento e na Declaração de Paris relativa à Eficácia da Ajuda. Em teoria, atualizaram-se e aprofundaram-se as orientações estratégicas definidas e assumidas em 1999.

O debate internacional atual elege os ODS, a Agenda para a Mudança da UE, a Parceria Global para uma cooperação eficaz rumo ao desenvolvimento sustentável e o novo Acordo para o Envolvimento Internacional em Estados Frágeis no âmbito do CAD, o que obrigou a repensar e a recolocar a cooperação portuguesa na matriz internacional (RCM n.º 17/2014). Estes fatores motivaram, em 27 de fevereiro de 2014, a revogação do segundo documento de orientação estratégica<sup>118</sup> (RCM n.º 196/2005) e a aprovação do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 (RCM n.º 17/2014).

O Conceito Estratégico incorpora novas políticas, novos atores, novos instrumentos e novos recursos (RCM n.º 17/2014). A partir daqui emergiu uma nova

---

<sup>118</sup> Refira-se a este respeito que permanecem válidos os principais princípios e prioridades estabelecidos no documento «Uma visão estratégica da cooperação portuguesa», aprovado pela RCM n.º 196/2005, de 22 de dezembro, nomeadamente no que diz respeito às prioridades geográficas, as quais se manterão centradas nos PALOP e em Timor (RCM n.º 17/2014).

visão para a política de cooperação portuguesa e voltou a incorporar-se uma nova mudança de direção estratégica (RCM n.º 17/2014).

Importava revogar aquele documento e ter em atenção os novos desafios, cada vez mais globais e interdependentes, vocacionados para a emergência de novos atores de diferente geometria de interesses e influências político-estratégicas (RCM n.º 17/2014).

O Conceito Estratégico incide fundamentalmente nas áreas geográficas dos PALOP e Timor-Leste e encontra-se vocacionado para três áreas de atuação: cooperação para o desenvolvimento; educação para o desenvolvimento e ajuda humanitária e de emergência.

A política de cooperação portuguesa passou a ter os seguintes eixos e áreas prioritárias de intervenção:

1. Governação, Estado de direito e direitos humanos;
2. Capacitação Institucional;
3. Paz, Segurança e Desenvolvimento: Estados frágeis;
4. Desenvolvimento humano e bens públicos globais;
5. Educação e ciência;
6. Saúde;
7. Ambiente, crescimento verde e energia;
8. Desenvolvimento rural e mar;
9. Proteção social, inclusão social e emprego;
10. Setor privado.

O documento procura ser aberto e dinâmico, facilitador da necessária renovação de pensamento, adaptado e alinhado de acordo com a revisão dos ODM e do financiamento ao desenvolvimento, uma vez que estas duas agendas serão uma referência obrigatória para a futura atuação (RCM n.º 17/2014) de Portugal nos planos nacional e internacional.

O novo Conceito encontra justificação nos quatro princípios que o orientam: coerência/coordenação entre parceiros da cooperação portuguesa; concentração geográfica e setorial, com recurso a projetos de dimensão e natureza estruturantes; apropriação (pelos países parceiros), como garantia de desenvolvimento de capacidades e parceria que promova a efetiva partilha de capacidades e recursos (RCM n.º 17/2014).

Em síntese, o Conceito Estratégico 2014-2020 atualizou o modelo de cooperação nacional, baseado numa política única, mais instrumental, mais eficaz e mais visível e procura articular os interesses nacionais e as prioridades dos países parceiros (RCM n.º 17/2014).

Na tabela 9 apresentamos as principais mudanças operadas na visão da política de cooperação.

**Tabela 9.** Mudanças operadas na visão da política de cooperação

Governos	Visão	Data
XIV	“A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”	1999
XVII	“Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”	2005
XIX	“Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa (2014-2020)”	2014

**Fonte:** RCM n.º 43/99; RCM n.º 196/05; RCM n.º 17/2014. Elaboração própria.

---

### 3.1.2. MISSÃO E VALORES

---

A missão da cooperação portuguesa consiste em “contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social e pela consolidação e aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito” (IPAD, 2006, p. 19).

A missão e os valores da cooperação portuguesa encontram-se alinhados com a missão e os valores da cooperação internacional, que por definição são tendencialmente imutáveis, porque identitários do seu processo de elaboração. Porque formulada com base nos valores da paz, da solidariedade, da democracia e dos direitos humanos, a política de cooperação assume-se como um vetor de extraordinária importância na política externa portuguesa, que interessará preservar e promover.

---

### 3.1.3. OBJETIVOS

---

A lógica subjacente à formulação de políticas públicas reside no estabelecimento de objetivos. Interessará identificar e descrever os objetivos globais e específicos da política de cooperação portuguesa, estabelecidos em 1996. Nesta altura, foram previstos objetivos gerais de longo prazo, até 2015 (tabela 10).

**Tabela 10.** Objetivos gerais da política de cooperação portuguesa até 2015

1.	Redução para metade da população mundial que vive em pobreza extrema;
2.	Educação primária generalizada;
3.	Redução da mortalidade infantil (abaixo de 5 anos) em dois terços e da mortalidade à nascença em três quartos;
4.	Acesso universal a cuidados primários de saúde.

**Fonte:** RCM (n.º 43/99). Elaboração própria.

A par destes objetivos foram materializados e operacionalizados objetivos específicos de curto prazo (tabela 11).

**Tabela 11.** Objetivos específicos da política de cooperação portuguesa

1.	Reforçar a democracia e o Estado de direito;
2.	Reduzir a pobreza, bem como desenvolver as infra-estruturas necessárias para uma melhor educação e saúde (no âmbito deste objetivo, Portugal canaliza a maior parte do seu esforço de APD para os PALOP);
3.	Estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada;
4.	Promover o diálogo e a integração regionais;
5.	Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano.

**Fonte:** RCM n.º 43/99. Elaboração própria.

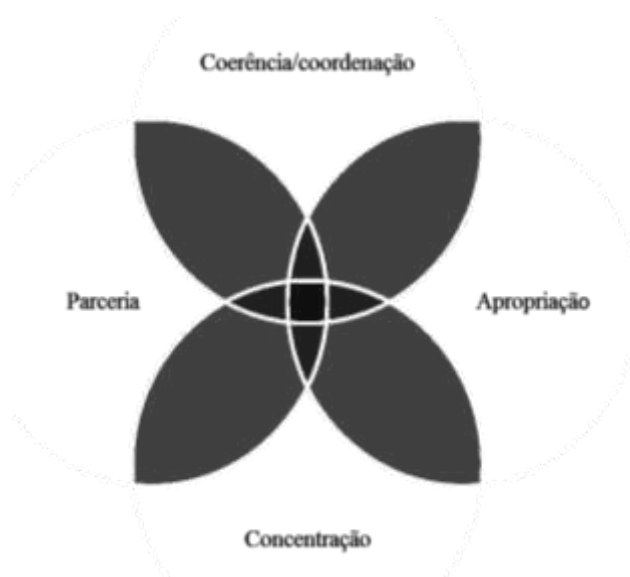
Em 2009 o Tratado de Lisboa<sup>119</sup> também definiu e reforçou o apoio “ao desenvolvimento sustentável no plano económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, com o objetivo de erradicar a pobreza” (Tratado de Lisboa, 2008, Capítulo I, art.º 21, ponto 2.d, p. 34). Esta orientação respeita a liberdade e a autonomia de cada Estado-membro para desenhar funcionalmente a promoção do desenvolvimento sustentável.

Em 2014 de novo se assumiu e reforçou que o objetivo fundamental da cooperação portuguesa é o de contribuir para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável, respeitando os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito nos países parceiros (RCM n.º 17/2014). Este objetivo geral configura-se nos princípios que a orientam (figura 38).

---

<sup>119</sup> O Tratado de Lisboa, em vigor desde 1 de dezembro de 2009, foi assinado em Lisboa, a 13 de dezembro de 2007, no culminar da terceira Presidência portuguesa da UE.

**Figura 38.** Princípios da cooperação portuguesa



**Fonte:** RCM n.º 17/2014. Elaboração própria.

Com o princípio da coerência/coordenação procura-se reforçar a coerência das políticas, assim como a coordenação, o acompanhamento e o diálogo entre parceiros (RCM n.º 17/2014).

Com o princípio da parceria procura-se a diversificação e novas fontes de financiamento, com vista à partilha de capacidades e recursos e à alavancagem de fundos bi-multilaterais (RCM n.º 17/2014).

Com o princípio da apropriação preconiza-se o desenvolvimento de projetos numa lógica de desenvolvimento de capacidades e sustentabilidade (RCM n.º 17/2014).

O princípio da concentração materializa programas de maior dimensão e de natureza estruturante, segundo as prioridades estratégicas definidas com cada um dos PALOP (RCM n.º 17/2014).

### **3.2. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO**

---

É na sequência da implementação que ocorre a execução de programas e projetos decididos pelos governantes e por isso a fase de implementação é de extraordinária importância neste processo.

Nesta lógica, fazemos de seguida uma análise intensiva aos programas de Governo e ao suporte jurídico-institucional após o 25 de Abril de 1974, para

descrevermos as principais mudanças operadas na implementação da política de cooperação portuguesa até à atualidade.

---

### **3.2.1. OS GOVERNOS PROVISÓRIOS**

---

A dimensão Político-Institucional da cooperação portuguesa iniciou-se logo a seguir à independência das colónias portuguesas. Após a independência da Guiné-Bissau, no dia 10 de setembro de 1974, Portugal percebeu que não tardaria muito tempo para que as restantes colónias se tornassem independentes<sup>120</sup>.

Tendo como pano de fundo esta perceção política, as bases iniciais da (nova) cooperação com os PALOP foram logo materializadas nos Programas dos Governos Provisórios e viriam a ser os alicerces da elaboração deste processo político, implementado e executado nos Governos constitucionais.

O Ministério do Ultramar (MU), criado em 1951, passou a designar-se em 15 de maio de 1974, pelo Decreto-Lei n.º 203/74 que definiu a orgânica do I Governo Provisório, Ministério da Coordenação Interterritorial (MCI), com a complexa missão de conduzir o processo de descolonização dos territórios ultramarinos.

Dois meses após a independência da Guiné, mais concretamente em 31 de dezembro de 1974, o III Governo Provisório, chefiado por Vasco Gonçalves, criou o Gabinete Coordenador para a Cooperação (GCC), a funcionar na Presidência da República (Decreto-Lei n.º 791/74) e a Comissão Nacional de Descolonização (CND) (Decreto-Lei n.º 792/74).

O GCC e a CND foram as pioneiras estruturas para a cooperação portuguesa. O GCC era um órgão com autonomia administrativa, constituído por três membros permanentes de livre escolha pelo Presidente da República (PR) e por um número variável de representantes dos vários ministérios. A este Gabinete competia em geral, elaborar estudos, pareceres e relatórios de síntese e formular sugestões relativamente ao processo de cooperação com os futuros Estados de expressão portuguesa (Decreto-Lei

---

<sup>120</sup> O acordo de Portugal com o Partido Africano para a Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde (PAIGC) foi ratificado no dia 10 de setembro de 1974. A Guiné-Bissau foi a primeira colónia portuguesa a conquistar a independência. Moçambique tornou-se independente em 25 de junho de 1975, depois de mais de uma década de guerra de libertação. A independência de Cabo Verde foi proclamada no dia 5 de julho de 1975. Uma semana depois, a 12 de julho de 1975, também São Tomé e Príncipe se tornou independente. No dia 11 de novembro de 1975, em Luanda, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) proclamou a independência da República Popular de Angola (Sampaio, 2013).

n.º 791/74). Os pareceres e sugestões emitidos pelo GCC levaram à criação de uma Comissão de Coordenação das Negociações (CCN), com a missão de conduzir os processos negociais para a celebração dos futuros acordos com os PALOP.

A CND, presidida pelo PR, era constituída pelo Primeiro-Ministro, pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), por um Ministro sem pasta, pelo Ministro da Coordenação Interterritorial e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros (art.º 1.º, n.º1, Decreto-Lei n.º 792/74). A esta comissão competia analisar e definir linhas de atuação gerais, ou estabelecer diretivas concretas relativamente a problemas inerentes ao processo de descolonização dos territórios ultramarinos, que o PR submetesse à sua apreciação (art.º 2.º, Decreto-Lei n.º 792/74).

Constata-se que, não obstante a inexperiência portuguesa na cooperação para o desenvolvimento, devido fundamentalmente à ausência de um orçamento integrado, esta política era já um desígnio nacional (Marchueta & Fontes, 2001). Em 1975 celebraram-se os Acordos Gerais de Cooperação (AGC) com os PALOP (quadro 8) à exceção de Angola<sup>121</sup>, cujo acordo só foi assinado em Bissau em 26 de junho de 1978, durante o II Governo Constitucional, devido às linhas de fissura políticas, económicas e sociais provocadas pela guerra civil. Os AGC reconheceram que havia espaço para cooperar em vários domínios, celebrados posteriormente em acordos específicos.

**Quadro 8.** Acordos Gerais de Cooperação

<b>Acordos Gerais de Cooperação e Amizade (AGCA)</b>	<b>Datas de assinatura</b>
Guiné-Bissau	11/06/1975
Cabo Verde	05/07/1975
S. Tomé e Príncipe	12/07/1975
<b>AGC</b>	<b>Datas de assinatura</b>
Moçambique	02/10/1975

**Fonte:** Acordos Gerais de Cooperação (1975)<sup>122</sup>. Elaboração própria.

Em 11 de junho de 1975, durante o IV Governo Provisório chefiado por Vasco Gonçalves, foi assinado em Lisboa o AGCA de duração indeterminada com a Guiné-Bissau, por Aristides Pereira em representação da República da Guiné-Bissau, e por

---

<sup>121</sup> Apresentaremos o caso particular de Angola de forma mais exaustiva, em secção posterior.

<sup>122</sup> *In Comunidade dos países de língua portuguesa. Fundamentos político-diplomáticos* (Marchueta & Fontes, 2001).

Francisco da Costa Gomes em representação da República Portuguesa. Foi aprovado para ratificação pelo Decreto n.º 75/76, de 27 de janeiro (assinado em 16 de janeiro de 1976) e mandado publicar pelo PR, Francisco da Costa Gomes (AGCA, 1975).

Com este acordo as partes reconheceram a existência de especiais laços de amizade e de solidariedade e comprometeram-se a prosseguir uma política comum de cooperação, com vista ao reforço desses laços. Foi acordado que as formas de cooperação recíproca incidiriam nos domínios económico, financeiro, técnico, científico, cultural, judicial, diplomático e consular e que seriam concretizadas por acordos específicos a celebrar futuramente (AGCA, 1975).

Em 5 de julho de 1975, durante o IV Governo Provisório, foi assinado na Cidade da Praia o AGCA com Cabo Verde de duração indeterminada, por Aristides Pereira em representação do Estado de Cabo Verde e por Vasco dos Santos Gonçalves em representação do Estado Português (AGCA, 1975). Foi aprovado para ratificação pelo Decreto n.º 78/76, de 27 de janeiro (assinado em 16 de janeiro de 1976) e mandado publicar pelo PR, Francisco da Costa Gomes.

Foi manifestado o compromisso das partes em celebrar acordos bilaterais de cooperação em todos os domínios. Com este acordo as partes reconheceram a existência de especiais laços de amizade e de solidariedade e comprometeram-se a prosseguir uma política comum de cooperação, com vista ao reforço desses laços. Foi acordado que as formas de cooperação recíproca incidiriam nos domínios económico, financeiro, técnico, científico, cultural, judicial, diplomático e consular e que seriam concretizadas por acordos específicos a celebrar futuramente (AGCA, 1975).

Em 12 de julho de 1975, durante o IV Governo Provisório, foi assinado na Cidade de S. Tomé o AGCA com S. Tomé e Príncipe de duração indeterminada, com assinatura ilegível pelo Estado de S. Tomé e Príncipe e por António Alva Rosa Coutinho, em representação do Estado Português (AGCA, 1975). Foi aprovado para ratificação pelo Decreto n.º 68/76, de 24 de janeiro (assinado em 16 de janeiro de 1976) e mandado publicar pelo PR, Francisco da Costa Gomes.

Foi manifestado o compromisso de estimular e desenvolver a compreensão e a amizade, através de uma cooperação sincera e eficaz na base da independência, igualdade e respeito mútuo de soberania e dos interesses recíprocos, sendo para o efeito celebrados acordos bilaterais de cooperação, nos domínios económico, financeiro, técnico e cultural (ACGA, 1975).



Em 7 de agosto de 1975, na vigência do V Governo provisório chefiado por Vasco Gonçalves, o MCI foi extinto e deu lugar à Secretaria de Estado da Descolonização (SED), diretamente dependente do primeiro-ministro (Decreto-Lei n.º 412-B/75).

Em 25 de setembro de 1975, no final da vigência do V Governo provisório, ainda chefiado por Vasco Gonçalves, foi criado o Ministério da Cooperação (MC), que compreendia as Secretarias de Estado da Descolonização e da Cooperação (SED e SEC) (Decreto-Lei n.º 532-A/75). Este diploma integrou o GCC (criado pelo Decreto-Lei n.º 791/74, de 31 de dezembro) no MC. A delimitação da competência e a distribuição dos serviços pelas referidas Secretarias de Estado passaram a ser definidas pelo Primeiro-Ministro, sob proposta do Ministro da Cooperação.

O AGC com Moçambique, com a duração de três anos renovados por períodos iguais e sucessivos se não denunciado, foi assinado em Lourenço Marques em 2 de outubro de 1975, durante o VI Governo Provisório chefiado por Pinheiro de Azevedo. Assinaram o acordo Moisés Samora Machel, em representação do Governo da República Popular de Moçambique e Vítor Manuel Trigueiro Crespo, em representação do Governo da República Portuguesa (AGC, 1975). Foi aprovado para ratificação pelo Decreto n.º 692/75, de 12 de dezembro (assinado em 14 de novembro de 1975) e mandado publicar pelo PR Francisco da Costa Gomes.

Porque convencidos de que para o desenvolvimento dos países existia um campo vasto de cooperação e uma necessidade de desenvolver relações de amizade, as partes contratantes comprometeram-se a contribuir para o progresso científico, tecnológico e económico dos seus Estados, colocando à disposição da contraparte recursos humanos especializados nos domínios científico e técnico, bem como os recursos materiais necessários para a realização de ações nestas áreas (ACG, 1975).

Em 31 de janeiro de 1976, durante o VI Governo provisório chefiado por Pinheiro de Azevedo, a CCN passou a designar-se Instituto para a Cooperação Económica (ICE) (Decreto-Lei n.º 97-A/76), inserido no MC.

O ICE, como órgão de apoio técnico-administrativo nos domínios económico e financeiro, coordenava as negociações e a cooperação com os antigos territórios de administração portuguesa. A sua ação era orientada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Cooperação, competindo o despacho corrente ao Ministro da Cooperação (Decreto-Lei n.º 97-A/76, de 31 de janeiro).

Em 18 de março de 1976, ainda no VI Governo Provisório, foi aprovada a Lei Orgânica do MC (Decreto n.º 197/76). Nesta foi prevista a extinção do GCC até 30 de junho de 1976 (art.º 19º).

Ao MC foi atribuída a missão de estudar, promover e coordenar as formas de cooperação com outros países, nomeadamente com os novos Estados de expressão portuguesa. Paralelamente apoiava a administração e o Governo dos territórios ultramarinos sob administração portuguesa e assegurava a resolução dos seus problemas (Decreto n.º 197/76, art.º 1.º, secção I, capítulo I).

À SED competia assegurar a resolução dos problemas relativos à situação do funcionalismo proveniente dos territórios ultramarinos, que tinham conquistado a independência. Esta Secretaria era constituída pela Direção-Geral de Administração Civil (DGAC) e pela Direção-Geral de Fazenda (DGF) (art. 8.º, Decreto n.º 197/76).

A SEC tinha como missão assegurar a execução da política de cooperação definida pelo Governo e integrava os seguintes departamentos: Direção-Geral da Cooperação (DGC); Instituto para a Cooperação Económica (ICE); Instituto para a Cooperação Científica e Tecnológica (ICCT); Centro de Informação e Documentação (CID) (art. 11.º, Decreto n.º 197/76).

A DGC tinha competências para preparar negociações e acordos de cooperação; planear e coordenar programas, projetos e ações de cooperação, elaborar estudos, pareceres e relatórios de síntese e formular sugestões referentes ao processo de cooperação com outros Estados ou organizações; promover a execução das medidas de cooperação acordadas entre o Estado Português e aqueles Estados e organizações; participar nos esquemas de cooperação multilateral respeitantes a outros Estados, em ligação com o MNE e outras organizações nacionais, estrangeiras ou internacionais e ainda, tratar dos assuntos de natureza administrativa relativos ao pessoal que prestasse serviço, em regime de cooperação, em Portugal, nos territórios ultramarinos sob administração portuguesa ou em países estrangeiros (Decreto n.º 197/76).

O ICE tinha competências para centralizar o tratamento técnico da informação, indispensável à realização das negociações, sobre matéria económico-financeira com os novos Estados de expressão portuguesa; estudar e promover o desenvolvimento de ações de assistência técnica, designadamente nos domínios económico e financeiro; colaborar na preparação dos projetos relativamente a matéria económica, financeira e fiscal a celebrar com os antigos territórios sob administração portuguesa, participar na

sua negociação e acompanhar a respetiva execução; assegurar a coordenação das participações do Estado Português em empresas com sede nos territórios ultramarinos ou nos novos Estados, bem como apoiar a gestão de quaisquer outros interesses de cariz económico e financeiro, que entidades públicas ou privadas portuguesas detivessem nesses Estados (Decreto n.º 197/76).

---

### **3.2.2. OS GOVERNOS CONSTITUCIONAIS**

---

Em 10 de setembro de 1976, com a aprovação da orgânica do I Governo Constitucional (1976-1978) chefiado por Mário Soares, foi extinto o MC (art.º 17.º, Decreto n.º 683-A/76) e o ICE integrado no MNE. Este diploma extinguiu também a SED e a SEC (Decreto n.º 683-A/76).

Em 26 de junho de 1978, durante o II Governo Constitucional (23 de janeiro de 1978 a 29 de agosto de 1978) também chefiado por Mário Soares, foi assinado em Bissau o AGC com Angola, com a duração de três anos renovados por períodos iguais e sucessivos, se não denunciado.

Assinaram o acordo o Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa, Victor de Sá Machado e o Ministro das Relações Exteriores da República Popular de Angola, Paulo Teixeira Jorge (Lei n.º 6/79, de 9 de fevereiro). Foi aprovado para ratificação pela Assembleia da República, pela Lei n.º 6/79, de 9 de fevereiro (aprovada em 11 de janeiro de 1979) e mandado publicar pelo PR, António Ramalho Eanes. Foi manifestado o desejo de consolidar as relações de amizade e solidariedade, na base dos princípios da independência, igualdade, integridade territorial e respeito mútuo de soberania e não ingerência nos assuntos internos. Sendo para o efeito celebrados acordos bilaterais de cooperação, nos domínios cultural, económico, científico e técnico (Lei n.º 6/79).

Em 18 de dezembro de 1979, durante o V Governo Constitucional (1979-1980) chefiado por Maria de Lourdes Pintassilgo, foi aprovada a orgânica da DGC a funcionar na dependência do MNE (Decreto-Lei n.º 486/79), juntamente com o ICE. A DGC compreendia a Direção dos Serviços de Cooperação Bilateral (DSCB); a Direção dos Serviços de Cooperação Multilateral (DSCM); a Direção do Serviço de Cooperantes (DSC); a Assessoria Jurídica (AJ) e a Repartição Administrativa (RA).

À DGC passou a competir, em estreita articulação com os demais serviços do Estado, o acompanhamento e o apoio das atividades da cooperação nos domínios

sociocultural, científico e tecnológico e ainda nos demais domínios cuja coordenação não coubesse na competência de outros organismos oficiais (art.º 2.º, Decreto-Lei n.º 486/79).

Em 1983, durante o IX Governo Constitucional (1983-1985) novamente chefiado por Mário Soares, extinguiu-se o GCC (Decreto-Lei n.º 439-A/83, de 23 dezembro). Ainda neste Governo, foi determinada a criação de uma nova estrutura denominada Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), aprovada através do Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de maio de 1985.

A CIC passou a funcionar como um órgão de consulta e de articulação das atividades desenvolvidas na área da cooperação. Este órgão era presidido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, que poderia delegar a competência no Secretário de Estado da Cooperação e dela faziam parte representantes dos seguintes departamentos estatais, a designar pelos respetivos titulares: Defesa Nacional; Administração Interna; Justiça; Finanças e do Plano; Educação; Trabalho; Segurança Social; Saúde; Agricultura; Comércio e Turismo; Indústria e Energia; Cultura; Equipamento Social; Qualidade de Vida; Mar; Administração Pública; Comunicação Social (Decreto-Lei n.º 175/85). À CIC foram atribuídas competências relativas ao apoio, promoção, articulação e coordenação desta política pública (tabela 12).

**Tabela 12.** Competências da CIC (1985)

1. Apoiar o Governo na definição da política de cooperação com os países em desenvolvimento;
2. Promover o planeamento articulado dos programas e projetos de APD;
3. Articular as intervenções dos diversos ministérios em matéria de cooperação e de APD, tendo em vista o estabelecimento de orientações concertadas e o reforço da coordenação e coerência das políticas para o desenvolvimento;
4. Promover a recolha e a partilha, entre os seus membros, das informações e dados estatísticos relativos à execução das atividades de cooperação.

**Fonte:** Decreto-Lei n.º 175/85. Elaboração própria.

Em 4 de maio de 1991, durante o XI Governo Constitucional (1987-1991) chefiado por Aníbal Cavaco Silva, a arquitetura institucional da cooperação voltou a ser alterada com a criação do Fundo para a Cooperação Económica (FCE) (Decreto-Lei n.º 162/91), organismo dependente do MF e do MNE e que funcionaria junto do ICE. Este fundo, de natureza pública e dotado de autonomia administrativa, apoiava os agentes económicos. Iniciou funções em 1992 e permaneceu ativo até 1999.

Em 15 de julho de 1992, durante o XII Governo Constitucional (1991-1995) chefiado ainda por Cavaco Silva, foi criado o Instituto Camões (IC)<sup>123</sup> (Decreto-Lei n.º 135/92) que sucedeu ao Instituto de Cultura e Língua Portuguesa (ICALP) (1980-1992), extinto na mesma data. Inicialmente o IC funcionava sob a tutela do Ministério da Educação (ME) e tinha a missão de promover, com outras instituições competentes do Estado, a cultura e a língua portuguesas no quadro da política cultural externa.

Em 24 de fevereiro de 1994, o Decreto-Lei n.º 48/94 transferiu o IC para a tutela do MNE. Na mesma data, tendo como objetivo reforçar a coordenação, a coerência e a eficácia da cooperação, foi criado o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), que resultou da fusão do ICE com a DGC (Decreto-Lei n.º 60/94). O ICP passou a ser o único responsável institucional pelo planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação (Decreto-Lei n.º 60/94).

No Programa do XIII Governo Constitucional (1995-1999), chefiado por António Guterres, foi assumido que a política de cooperação para o desenvolvimento era uma das componentes fundamentais da política externa e um setor importante na definição da identidade político-diplomática nacional. Procurou dar-se uma nova dinâmica à política de cooperação, ao estabelecer-se as seguintes linhas de orientação:

- a. Promoção da melhoria das condições de vida das populações dos países em desenvolvimento e da consolidação da democracia e do Estado de direito;
- b. Atuação junto da UE como agente de sensibilização para os problemas do continente africano, assumindo uma postura político-diplomática de promoção e aprofundamento do diálogo euro-africano;
- c. Prioridade na intervenção a favor dos PALOP;
- d. Desenvolvimento de um bom relacionamento entre Portugal e os PALOP, baseado na coordenação política e diplomática, beneficiando dos laços da língua, da cultura e da confiança existentes.

---

<sup>123</sup> Antecederam o IC os seguintes organismos: JEN – Junta de Educação Nacional (1929 – 1936); IAC – Instituto para a Alta Cultura (1936 – 1952); IAC – Instituto de Alta Cultura (1952 – 1976); ICAP – Instituto de Cultura Portuguesa (1976 – 1980); ICALP – Instituto de Cultura e Língua Portuguesa (1980 – 1992), *In* <http://www.instituto-camoes.pt/centro-recursos/arquivos-camoes#sthash.Ku02srWS.dpuf>, acedido em 29 de agosto de 2015.

Estas linhas de orientação deram origem à definição de domínios prioritários da política de cooperação portuguesa (tabela 13).

**Tabela 13.** Domínios prioritários da cooperação portuguesa

1.	A promoção e defesa da língua portuguesa;
2.	A saúde, a educação e o apoio à formação científica;
3.	A cooperação institucional: assistência técnica e a formação, visando o reforço do Estado de direito e da sociedade civil, da boa governação, da eficácia e da transparência da ação administrativa e a CTM centrada na formação de FA democráticas;
4.	A promoção da cooperação empresarial e o apoio ao desenvolvimento do setor privado.

**Fonte:** Programa do XIII Governo Constitucional (1995-1999). Elaboração própria.

Em 24 de outubro de 1997 foi efetuada a revisão da Lei Orgânica do ICP (Decreto-Lei n.º 293/97). Esta revisão, que resultou das recomendações efetuadas pelo CAD em 1993 e em 1997, reforçou as áreas da gestão, da programação, da avaliação e da coordenação desta estrutura (Decreto-Lei n.º 293/97).

Em 28 de agosto de 1998, ainda no XIII Governo Constitucional, foi criado o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação (CMAC) (Decreto-Lei n.º 267/98), presidido pelo Primeiro-Ministro e integrado por todos os ministros. Salvo determinação em contrário do Primeiro-Ministro, participam nas reuniões sem direito a voto, o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro e o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (art.º 33º-A).

Verificamos, a partir do Programa do XIII Governo Constitucional, que a política de cooperação para o desenvolvimento era considerada uma das componentes fundamentais da política externa e um setor importante na definição da identidade político-diplomática nacional (Decreto-Lei n.º 267/98). Nesta perspetiva, compreende-se que o Governo tenha pretendido aprofundar o consenso nacional relativamente à definição e execução das grandes linhas orientadoras desta política pública e criar os mecanismos legais e institucionais para uma melhor e mais eficaz coordenação (Decreto-Lei n.º 267/98).

O CMAC passou a ser o órgão que formula esta política pública, explicitando os seus valores, objetivos e visão. Sempre que a política de cooperação internacional e as

suas instituições implementam mudanças no curso da APD, o CMAC redefine e reorienta as mudanças estratégicas a nível nacional através de resoluções (RCM).

Em concreto, estabelece as grandes linhas de orientação da política de cooperação; aprecia os Programas Indicativos de Cooperação (PIC), os PQ nacionais e os programas setoriais de cooperação; aprecia os assuntos de carácter setorial que lhe sejam apresentados pelos respetivos ministros; acompanha e coordena ao nível político a execução dos programas globais e de cooperação e exerce outros poderes que lhe sejam conferidos por lei ou por delegação do Conselho de Ministros (CM) (Decreto-Lei n.º 267/98).

Em 1999 o FCE foi extinto e substituído pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). Neste ano, o ICP assumiu-se como o órgão fundamental da política de cooperação.

A APAD, sob a tutela do MNE e do MF, passou a ser a instituição que financiava a cooperação portuguesa, integrando os recursos financeiros mobilizados, anualmente, para a APD (Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de agosto).

Também em 1999 foi considerada a possibilidade de se criarem equipas no terreno, junto das missões diplomáticas portuguesas nos países em desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 296/99, de 4 de agosto). Esta situação já se encontrava prevista na Lei Orgânica do ICP (Art.º 24, Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de fevereiro), contudo não foi concretizada.

Em 26 de junho de 2001, durante o XIV Governo Constitucional (1999-2002) chefiado por António Guterres, foi aprovada uma nova Lei Orgânica do ICP (Decreto-Lei n.º 192/2001) dotando-o de uma estrutura mais coerente e flexível, que em articulação com a APAD, se assumiria como o órgão central de coordenação da política de cooperação para o desenvolvimento.

Em 13 de janeiro de 2003, na sequência da extinção do ICP e da APAD durante o XV Governo Constitucional (2002-2004) chefiado por Durão Barroso, foi criado o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). De acordo com o Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro, este órgão tinha como responsabilidades:

1. Supervisionar, dirigir e coordenar a APD;
2. Planear, programar, acompanhar e avaliar os programas e projetos de cooperação;



3. Fornecer o enquadramento dos programas de cooperação e de APD financiados e realizados por outros organismos do Estado e demais entidades públicas e privadas;
4. Financiar os projetos de cooperação e coordenar o planeamento financeiro da cooperação portuguesa como um todo;
5. Avaliar os programas e os projetos em curso e a eficácia da ação coordenadora dos diferentes setores.

Em 27 de outubro de 2006, durante o XVII Governo Constitucional (2005-2009) chefiado por José Sócrates, foi aprovada a Lei Orgânica do MNE que definiu a estrutura dos seus serviços (Decreto-Lei n.º 204/2006) e manteve o IPAD como órgão central em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Este órgão passou a ser dirigido por um presidente, coadjuvado por três vice-presidentes. Em 27 de abril de 2007 foi aprovada, pelo Decreto-Lei n.º 119/2007, a orgânica do IC, I.P.<sup>124</sup>.

Em 29 de dezembro de 2011, com o XIX Governo Constitucional chefiado por Passos Coelho, foi aprovada nova Orgânica do MNE (Decreto-Lei n.º 121/2011) e determinado que este departamento governamental tem por missão formular, coordenar e executar a política externa portuguesa. Para o cumprimento da sua missão assumiu as atribuições expressas na tabela 14.

**Tabela 14.** Atribuições do MNE

1.	Prepara e executa a política externa portuguesa;
2.	Coordena as intervenções de outros departamentos, serviços e organismos da Administração Pública;
3.	Conduz e coordena a participação portuguesa no sistema transatlântico de segurança coletiva;
4.	Define e executa a política de cooperação para o desenvolvimento, especialmente com os PALOP e Timor-Leste;
5.	Coordena o acompanhamento da execução e avaliação da ação desempenhada em matéria de cooperação por outros ministérios, departamentos, serviços e organismos da Administração Pública.

**Fonte:** Decreto-Lei n.º 121/2011. Elaboração própria.

---

<sup>124</sup> Foi revogado na mesma data o Decreto-Lei 170/97, de 5 de julho, que aprovou a Lei Orgânica do Instituto Camões.



Integram a administração direta do Estado, no âmbito do MNE, os serviços centrais constantes na figura 39.

**Figura 39.** Serviços Centrais do MNE



**Fonte:** Decreto-Lei n.º 121/2011. Elaboração própria.

Entendeu o Governo que a política de cooperação portuguesa deverá obedecer a um modelo integrado, coordenado e supervisionado pelo MNE, assumindo-se como um dos três pilares da política externa portuguesa (RCM n.º 17/2014).

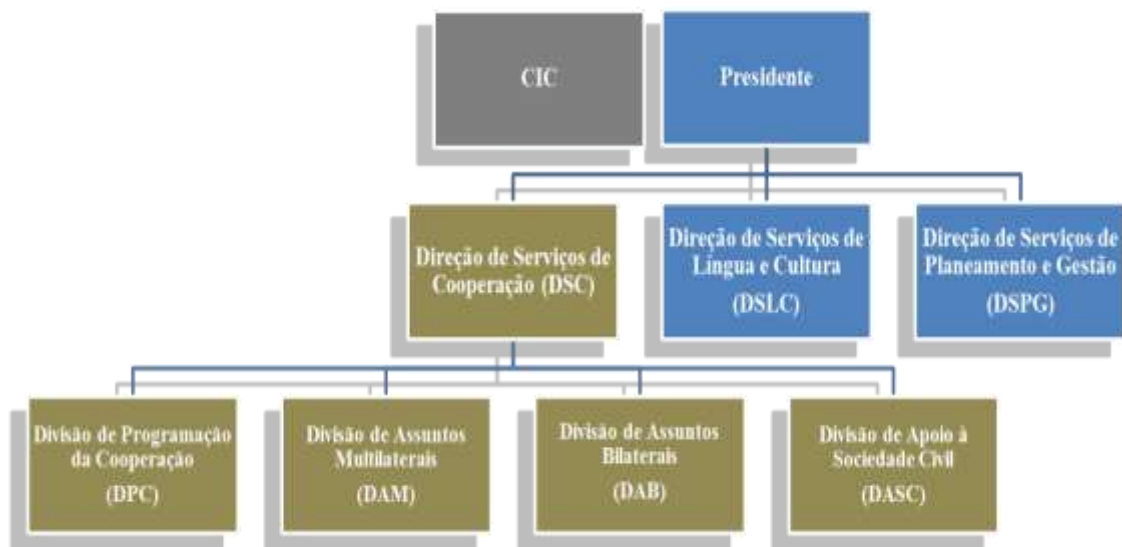
O Memorando de Entendimento, em curso, tornou obrigatória a execução de uma profunda reforma da administração pública para a modernizar, redimensionar e adequar às necessidades do país (Decreto-Lei n.º 21/2012).

Em consequência, em 30 de janeiro de 2012, no âmbito do processo de reorganização e racionalização dos serviços, em matéria específica da cooperação, e tendo em vista potenciar a capacidade de intervenção no desenvolvimento da política de cooperação internacional e de promoção externa da língua e da cultura portuguesas, o XIX Governo Constitucional procedeu à fusão do IC, I.P. e do IPAD, I.P., dando lugar ao Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (Camões – ICL, I.P.) (Decreto-Lei n.º 21/2012), tutelado pelo MNE e integrado na administração indireta do Estado.

O Camões – ICL, I.P., com autonomia administrativa e financeira e com património próprio, prossegue atribuições do MNE sob superintendência e tutela do respetivo ministro (Camões – ICL, I.P., 2015).

A organização interna dos serviços do Camões – ICL, I. P. para a cooperação é constituída pelas unidades orgânicas nucleares constantes da figura 40.

**Figura 40.** Estrutura Orgânica do Camões – ICL, I.P. para a cooperação



**Fonte:** Portaria n.º 194/2012 de 20 de junho; Camões – ICL, I.P. (2015). Elaboração própria.

O Camões – ICL, I.P. é o organismo por excelência que propõe à tutela a definição da política de cooperação e de APD e possuiu um elevado e diversificado número de responsabilidades (tabela 15).

No Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro, pode ler-se que “a condução da política de cooperação para o desenvolvimento continuará a dar prioridade ao cumprimento dos ODM especialmente nos PALOP (...)” (p. 506) e mais recentemente aos ODS, no âmbito da Agenda de Desenvolvimento pós-2015.

Para além destas responsabilidades, prossegue as seguintes atribuições no domínio da cooperação:

1. Assegurar o acompanhamento do planeamento, da programação, da execução e da avaliação dos programas e projetos de cooperação portuguesa;
2. Financiar programas e projetos de cooperação na íntegra ou em co-financiamento com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
3. Representar o Estado Português nos debates internacionais sobre a cooperação e a APD, sem prejuízo das atribuições do MF quanto às instituições financeiras internacionais (Decreto-Lei n.º 121/2011).

Este órgão é ainda responsável pela promoção e execução de programas, projetos e ações de cooperação, em articulação com os demais ministérios e organismos setoriais. Prepara os programas plurianuais, a sua programação financeira e coordena o programa orçamental e demais instrumentos orçamentais (Decreto-Lei n.º 21/2012).

**Tabela 15.** Responsabilidades do Camões – ICL, I. P. na política de cooperação portuguesa

1.	Assegurar o acompanhamento do planeamento, da programação, da execução e da avaliação dos programas e projetos de cooperação;
2.	Emitir parecer prévio vinculativo sobre os programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento;
3.	Assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários de cooperação para o desenvolvimento;
4.	Assegurar o financiamento dos projetos, por si diretamente elaborados, de acordo com a programação efetuada;
5.	Proceder à identificação, análise, acompanhamento e avaliação dos resultados da execução dos programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento;
6.	Assegurar a coordenação e a articulação com instituições de âmbito internacional, nacional, regional e local, incluindo as ONG, com vista a otimizar a utilização dos recursos;
7.	Assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência e apoiar as iniciativas da sociedade civil no âmbito da cooperação para o desenvolvimento;
8.	Conceder subsídios, bolsas e outras formas de apoio financeiro, no âmbito de programas, projetos ou ações de cooperação para o desenvolvimento;
9.	Assegurar a participação portuguesa nas atividades da CPLP relacionadas com a cooperação e o apoio técnico e logístico e com a realização das reuniões do Fórum de cooperação para o desenvolvimento;
10.	Promover e ou apoiar a realização de estudos na área da cooperação e ações de formação em matéria de desenvolvimento;
11.	Centralizar a informação relacionada com o esforço financeiro global da cooperação portuguesa;
12.	Implementar uma estratégia de comunicação para fortalecer a compreensão e o apoio público à cooperação para o desenvolvimento;
13.	Assegurar a representação e a participação do Estado Português nas atividades das organizações internacionais relacionadas com a cooperação e a APD, sem prejuízo das competências do MF relativas às instituições financeiras internacionais;
14.	Centralizar a informação sobre os projetos de cooperação promovidos por entidades privadas e assegurar a representação do Estado Português nos debates internacionais sobre cooperação e APD.

**Fonte:** Decreto-Lei n.º 21/2012. Elaboração própria.

O Camões – ICL, I.P. tem sido também um participante ativo nos órgãos de aconselhamento de políticas setoriais na área da saúde e da água, bem como no Conselho Estratégico da SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento<sup>125</sup> (Camões – ICL, I.P., 2015)<sup>126</sup>.

Tendo em vista os compromissos nacionais assumidos em Busan (2011), o Camões – ICL, I.P. elaborou um plano para lhes dar cumprimento até 2015 (Camões – ICL, I.P., 2012). Em 2012 Portugal entregou ao CAD o seu calendário de implementação, onde se encontrava previsto o leque de atividades a implementar para dar cumprimento ao acordo para o envolvimento em Estados Frágeis e o plano de ação para a igualdade de género (Camões – ICL, I.P., 2012)<sup>127</sup>.

A CIC, a funcionar junto do Camões – ICL, I.P., é atualmente um fórum que promove a eficácia e a coerência da política de cooperação para o desenvolvimento (Portaria n.º 173/2013, de 7 de maio). A sua composição (tabelas 16 e 17), competências e regulamento interno, encontram-se definidos em portaria aprovada pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos negócios estrangeiros (n.º 2 do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro). A sua missão reside no acompanhamento, com uma regularidade mensal, do planeamento e da execução da política de cooperação para o desenvolvimento (RCM n.º 196/2005).

No cumprimento da sua missão, a CIC apoia o Governo na definição da política de cooperação, promove o planeamento articulado dos programas e projetos de APD e articula a intervenção dos vários ministérios, tendo em vista o reforço da coordenação e da coerência da política de desenvolvimento (Portaria n.º 173/2013).

Paralelamente promove a coordenação da execução dos programas e projetos de cooperação de iniciativa pública e recolhe e partilha entre os seus membros as informações e os dados estatísticos relativos à execução da cooperação (Portaria n.º 173/2013).

---

<sup>125</sup> O Decreto-Lei n.º 42/2010 de 30 de abril, criou o “ Fundo Português de Apoio ao Investimento em Moçambique [InvestimoZ], com o objetivo de promover o financiamento de projetos de investimento e de parcerias estratégicas, designadamente nas áreas da energia, em especial das energias renováveis, do ambiente e das infra- -estruturas, com respeito por critérios de sustentabilidade económica, financeira e ambiental” (Decreto-Lei n.º 42/2010, p. 1489). A gestão do Fundo é exercida pela SOFID, que é uma Instituição Financeira de Crédito, S.A, que iniciou a sua atividade em 12 de outubro de 2007 (Portaria n.º 815/2010, de 30 de agosto).

<sup>126</sup> *Plano de Atividades, 2015.*

<sup>127</sup> *Plano de Atividades, 2012.*

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

**Tabela 16.** Composição da CIC – representantes

1.	Do Ministro de Estado e das Finanças;
2.	Do Ministro da Defesa Nacional;
3.	Do Ministro da Administração Interna;
4.	Da Ministra da Justiça;
5.	Do Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares;
6.	Do Ministro da Economia e do Emprego;
7.	Da Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;
8.	Do Ministro da Saúde;
9.	Do Ministro da Educação e Ciência;
10.	Do Ministro da Solidariedade e Segurança Social;
11.	Do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros;
12.	Do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro;
13.	Do Secretário de Estado da Cultura.

**Fonte:** Portaria n.º 173/2013. Elaboração própria.

**Tabela 17.** Outros representantes da CIC

1.	Associação Nacional de Municípios;
2.	Banco de Portugal;
3.	Direção-Geral de Política Externa;
4.	Camões – ICL, I.P.;
5.	Instituto de Investigação Científica Tropical, I.P.;
6.	AICEP – Agência para o Desenvolvimento e Comércio Externo de Portugal;
7.	SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento S.A.;
8.	Conselho dos Reitores das Universidades Portuguesas;
9.	Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
10.	Individualidades, de reconhecido mérito, na área da cooperação para o desenvolvimento;
11.	Representantes de entidades públicas que exerçam atividades na área da cooperação.

**Fonte:** Portaria n.º 173/2013. Elaboração própria.

De seguida apresentamos uma síntese com as mudanças operadas na implementação da política de cooperação, desde 1974 (quadro 9).

**Quadro 9.** Mudanças operadas na implementação da política de cooperação portuguesa

<b>Governos provisórios</b>	<b>Estruturas/Órgãos/Mecanismos</b>	<b>Data</b>
III	GCC (1974-1983)	1974
IV	CCN (1975-1976)	1975
IV	AGCA com a Guiné-Bissau	1975
IV	AGCA com Cabo Verde	1975
IV	AGCA com S. Tomé e Príncipe	1975
VI	AGC com Moçambique	1975
VI	ICE (extinção do CCN) (1976-1994)	1976
<b>Governos Constitucionais</b>	<b>Estruturas/Órgãos/Mecanismos</b>	<b>Data</b>
II	AGC com Angola	1978
V	DGC (1979-1994)	1979
IX	Extinção do GCC	1983
IX	CIC	1985
XI	FCE (1991-1999)	1991
XII	IC	1992
XII	ICP (fusão ICE e DGC) (1994-2003)	1994
XIII	CM	1998
XIII	APAD (extinção do FCE) (1999-2003)	1999
XV	IPAD (extinção do ICP e da APAD) (2003-2012)	2003
XIX	Camões – ICL, I.P. (fusão do IC e do IPAD)	2012

**Fonte:** Elaboração própria.

### **3.3. A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO**

---

A política de cooperação portuguesa foi executada até 2015 através de PIC. Atualmente, porque o país se encontra profundamente envolvido e comprometido com a Agenda da Eficácia e com a Agenda 2030, houve necessidade de se reconfigurar os processos de orçamentação e de programação. Foi iniciado um novo ciclo de programação ancorado em Programas Estratégicos de Cooperação (PEC), para potenciar a previsibilidade plurianual, o alinhamento e a flexibilidade, tendo em consideração o contexto específico de cada país parceiro (Camões – ICL, I.P., 2015)<sup>128</sup>.

Para o efeito, utiliza diversos instrumentos de acordo com a natureza dos projetos e dos objetivos visados, dando estrutura e dimensão aos acordos estabelecidos, em consonância com os setores prioritários (quadro 10).

---

<sup>128</sup> In <http://www.instituto-camoes.pt/>, acedido em 12 de fevereiro de 2015.

**Quadro 10.** Instrumentos da política de cooperação

Principais instrumentos	Operacionalização
1. Donativos;	-----
2. Assistência técnica civil e militar;	Estado, ou especialistas privados
3. Formadores;	Professores, médicos e pessoal de enfermagem
4. Linhas de crédito;	Créditos, ao investimento e à exportação de bens e serviços portugueses
5. Cuidados médicos especializados;	Em Portugal
6. Empréstimos concessionais;	Estado a Estado, doações, perdão e bonificação de juros
7. Bolsas de estudo e estágios;	-----
8. Concessão de subsídios.	ONG, autarquias e outros projetos de cooperação

**Fonte:** RCM n.º 43/99. Elaboração própria.

A programação a médio prazo, de 2 a 4 anos, tem sido a modalidade mais utilizada porque se considera ser a mais adequada à natureza estrutural da APD portuguesa, uma vez que facilita a ação das administrações locais na gestão dos financiamentos interno e externo, dos programas de desenvolvimento (RCM n.º 43/99).

Em termos setoriais, as prioridades da cooperação portuguesa têm procurado, de acordo com as novas tendências e orientações internacionais, responder às prioridades definidas pelos países parceiros nas suas próprias estratégias de desenvolvimento. Para o efeito, concentra os seus esforços nas áreas da educação e da formação, no reforço da capacidade administrativa do Estado e na promoção da boa governação (Camões – ICL, I.P., 2016)<sup>129</sup>.

Em teoria a APD destina-se sobretudo aos Países Menos Avançados (PMA) e a Pequenos Estados em Desenvolvimento Insulares (SIDS), muitos deles Estados Frágeis. O programa de APD nacional continua a privilegiar os PALOP e Timor-Leste (Camões – ICL, I.P., 2015).

A reconstrução e a estabilidade económica são claras apostas em Cabo Verde e na Guiné-Bissau. O setor da educação é uma aposta transversal em Moçambique, S. Tomé e Príncipe e em Angola. A saúde é a intervenção prioritária em S. Tomé e em Moçambique e a capacitação e o reforço institucional são necessidades de Moçambique e de Angola (Camões – ICL, I.P., 2016).

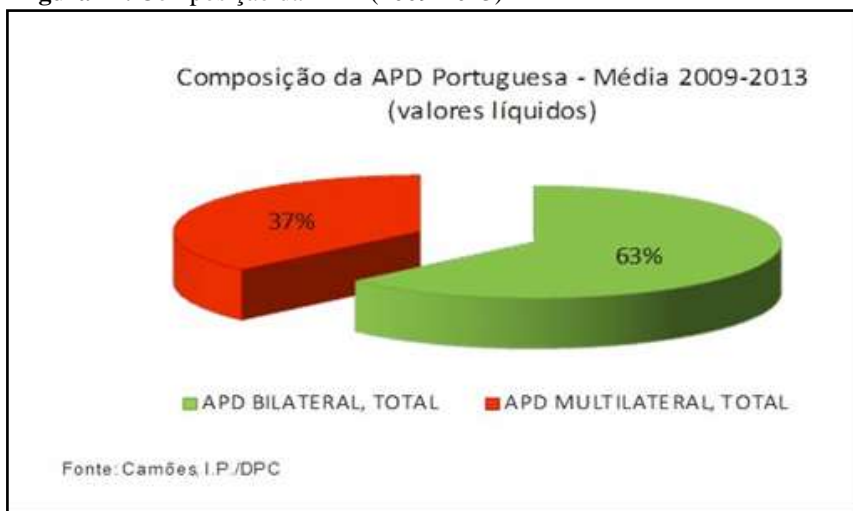
---

<sup>129</sup> In <http://www.instituto-camoes.pt/>, acedido em 07 de fevereiro de 2016.

Os critérios da APD são definidos, como já observado, no quadro da OCDE. A cooperação é de natureza financeira e técnica e é executada pelos organismos públicos que apoiam projetos, programas, o fornecimento de bens e serviços, as operações de alívio da dívida e ainda as contribuições para ONG ou para organismos multilaterais (Camões – ICL, I.P., 2015)<sup>130</sup>.

Portugal continua a privilegiar a APDB, que representou em média 63% da APD total de 2009 a 2013 (figura 41).

**Figura 41.** Composição da APD (2009-2013)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2015).

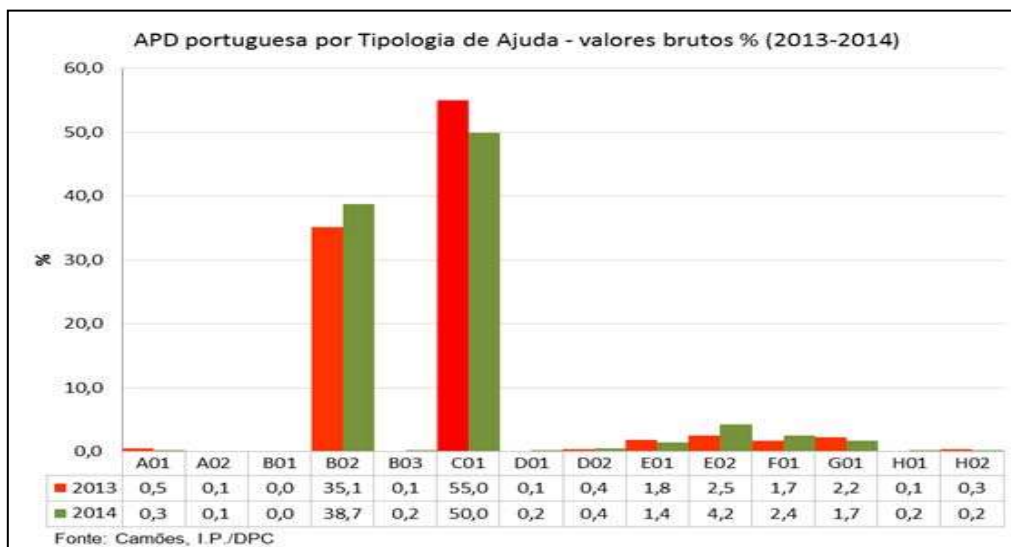
A distribuição da APD portuguesa concentra-se nas tipologias C01 e B02, que designam respetivamente as Intervenções Tipo Projeto (englobam os projetos de investimento, os estudos de viabilidade, o apoio às ONG e a cooperação técnica) e as Contribuições Gerais para Organizações Multilaterais (fundamentalmente para as instituições da UE e das NU) (figura 42).

---

<sup>130</sup> In <http://www.instituto-camoes.pt/>, acedido em 12 de fevereiro de 2015.



**Figura 42.** APD por tipologia (2013-2014)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016).

### 3.3.1. RESULTADOS DA APD

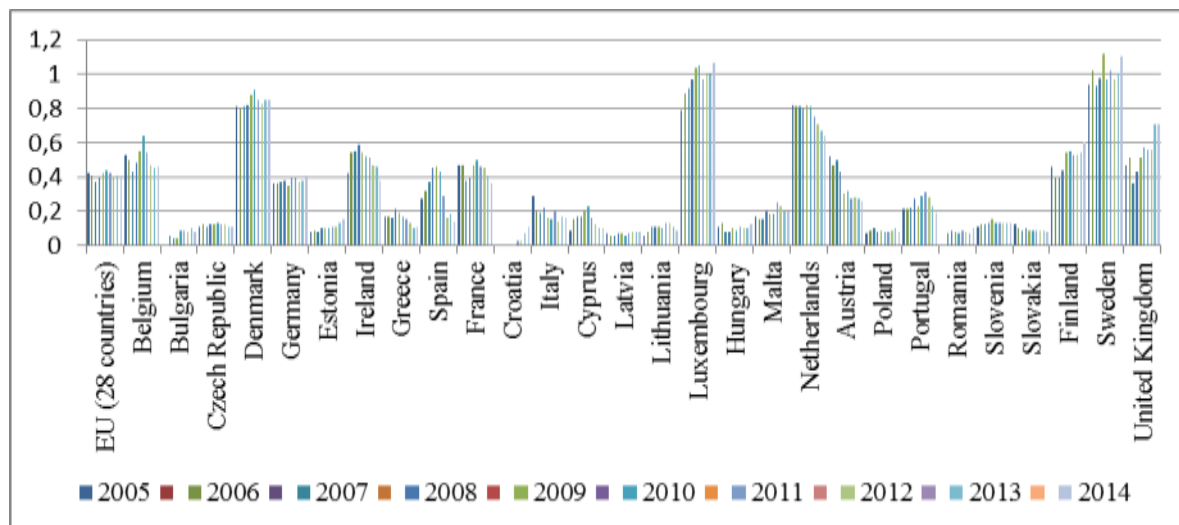
Nesta secção contextualizamos, em primeiro lugar, a evolução da APD no seio das instituições da UE e dos países doadores do CAD. De seguida, descrevemos as mudanças operadas na execução da APD nacional desde 1990.

Contextualizamos a evolução da APD no seio das instituições da UE para cumprir dois propósitos. Em primeiro lugar, procuramos verificar se os compromissos da UE e dos seus Estados-membros, para aumentar o montante da APD para 0,7% do RNB até 2015, firmados em 20 de dezembro de 2005 e reiterados em 3 de abril de 2014, foram cumpridos e em segundo lugar, para enquadrar a evolução da APD portuguesa relativamente à UE.

Contextualizamos os fluxos de APD no seio do CAD para compreendermos a sua evolução histórica desde 1990, porque a partir desta data, principalmente com a Convenção de Lomé IV, o modelo da cooperação mudou e passou a envolver de forma mais significativa a sociedade civil.

Ao analisarmos a evolução da APD de 2005 a 2014, percebemos que o Consenso Europeu não atingiu as suas metas. Apenas a Dinamarca, o Luxemburgo, a Holanda e a Suécia afetaram 0,7 % do RNB à APD (figura 43), como já observado anteriormente.

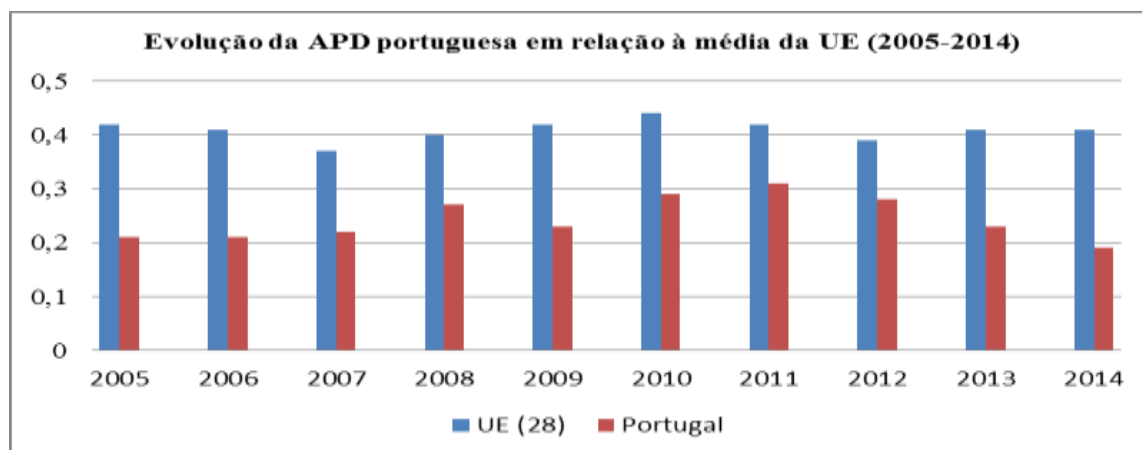
**Figura 43.** Evolução da APD na UE (2005-2014)



Fonte: Eurostat (2016)<sup>131</sup>. Elaboração própria.

A UE afetou, em média por ano, cerca de 0,4% do RNB à APD. Em relação à APD portuguesa verificamos que, no período homólogo, o seu montante apresentou valores médios anuais de 0,24%/RNB, ou seja sempre valores inferiores à média da UE (figura 44). O fator que poderá explicar esta tendência é o facto de a composição da APD portuguesa ser fortemente influenciada pela utilização das linhas de crédito, o que tem dificultado o cumprimento dos compromissos assumidos (Camões – ICL, I.P., 2015).

**Figura 44.** Evolução da APD relativamente à média da UE (2005-2014)

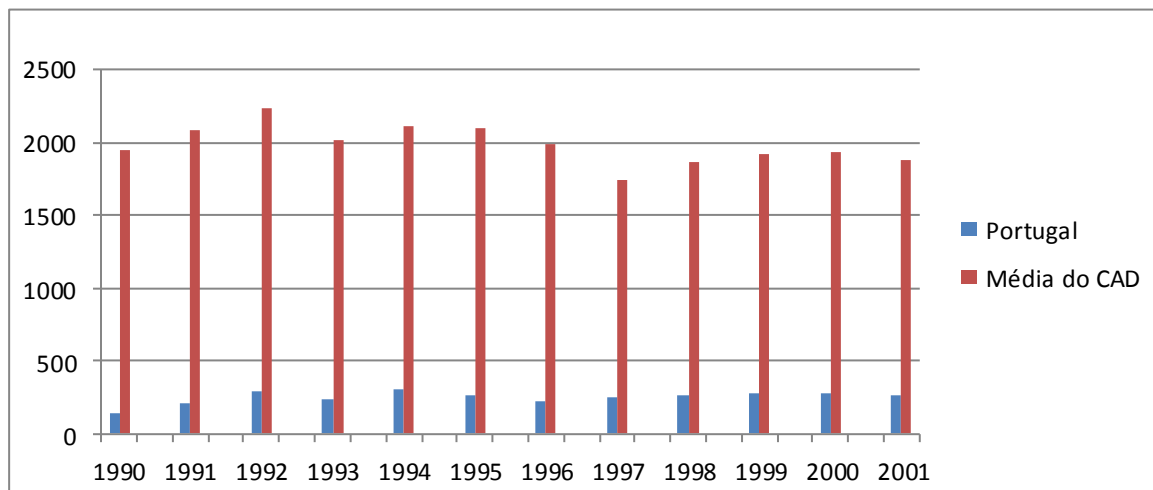


Fonte: Eurostat (2016)<sup>132</sup>. Elaboração própria.

<sup>131</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/>, acedido em 19 de setembro de 2016.

De 1990 a 2001 os fluxos de APD no seio do CAD totalizaram em média 2000 milhões de dólares/ano, tendo Portugal, no período homólogo, contribuído em média com 250 milhões de dólares/ano (figura 45).

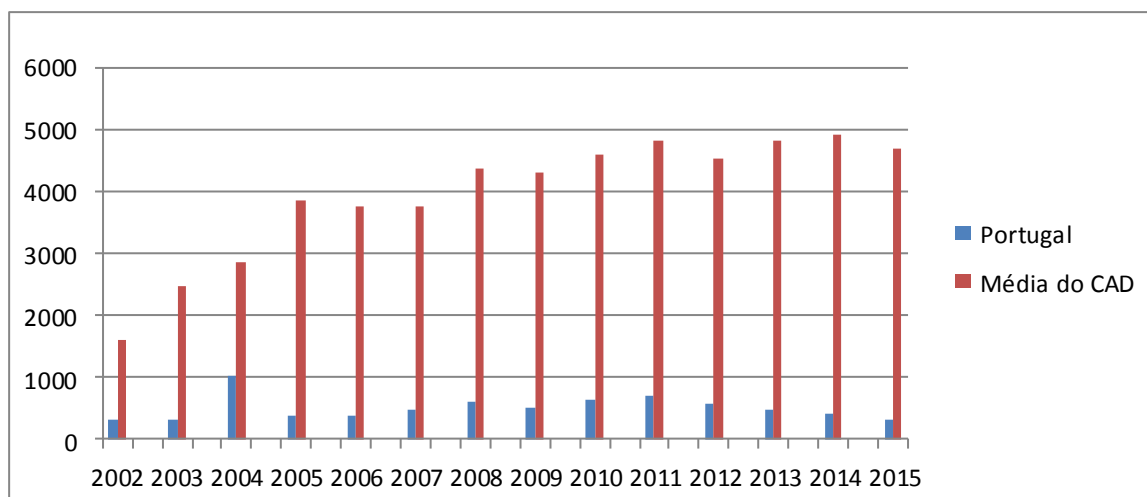
**Figura 45.** Evolução da APD portuguesa relativamente à média dos países do CAD (1990-2001)



Fonte: OECD (2016)<sup>133</sup>. Elaboração própria.

A partir de 2002 os fluxos de APD no seio do CAD duplicaram em relação à década de 90 e Portugal acompanhou esta evolução (figura 46).

**Figura 46.** Evolução da APD portuguesa relativamente à média dos países do CAD (2002-2015)



Fonte: OECD (2016)<sup>134</sup>. Elaboração própria.

<sup>132</sup> In <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/>, acedido em 19 de setembro de 2016.

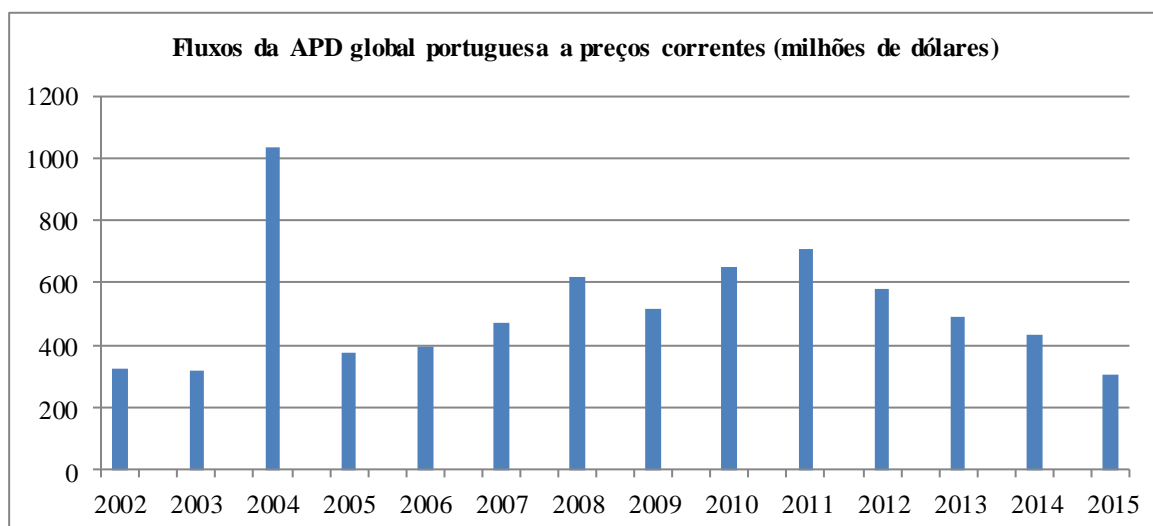
<sup>133</sup> In <http://stats.oecd.org/>, acedido em 19 de setembro de 2016.

<sup>134</sup> In <http://stats.oecd.org/>, acedido em 19 de setembro de 2016.

De 2002 a 2015 os fluxos de APD no seio do CAD totalizaram em média 4000 milhões de dólares/ano, tendo Portugal disponibilizado em média cerca de 500 milhões de dólares por ano.

Verificamos, também, que em 2011 a taxa da APD registou em relação ao ano anterior uma variação positiva de cerca de 4% (Camões I.P./DPC, 2016). Esta variação deveu-se fundamentalmente ao incremento verificado na APDB, por via das linhas de crédito e pelos empréstimos concedidos aos países parceiros da cooperação portuguesa (Camões I.P./DPC, 2016). Desde essa data, a APD tem vindo a diminuir (figura 47), fundamentalmente devido às restrições de natureza orçamental (Camões I.P./DPC, 2016)

**Figura 47.** Evolução da APD portuguesa a preços correntes (2002-2015)



Fonte: OECD (2016)<sup>135</sup>. Elaboração própria.

### 3.3.1.1. A APDB

A APDB é fornecida diretamente aos países beneficiários através das ONG. Os donativos, os empréstimos e as linhas de crédito são os principais instrumentos do seu financiamento. Relembre-se que foi a Convenção de Yaoundé, em 20 de julho de 1963, que ao confirmar as relações entre a Europa e África com base no livre comércio e na ajuda financeira, concedeu a possibilidade de se recorrer a subsídios e a empréstimos

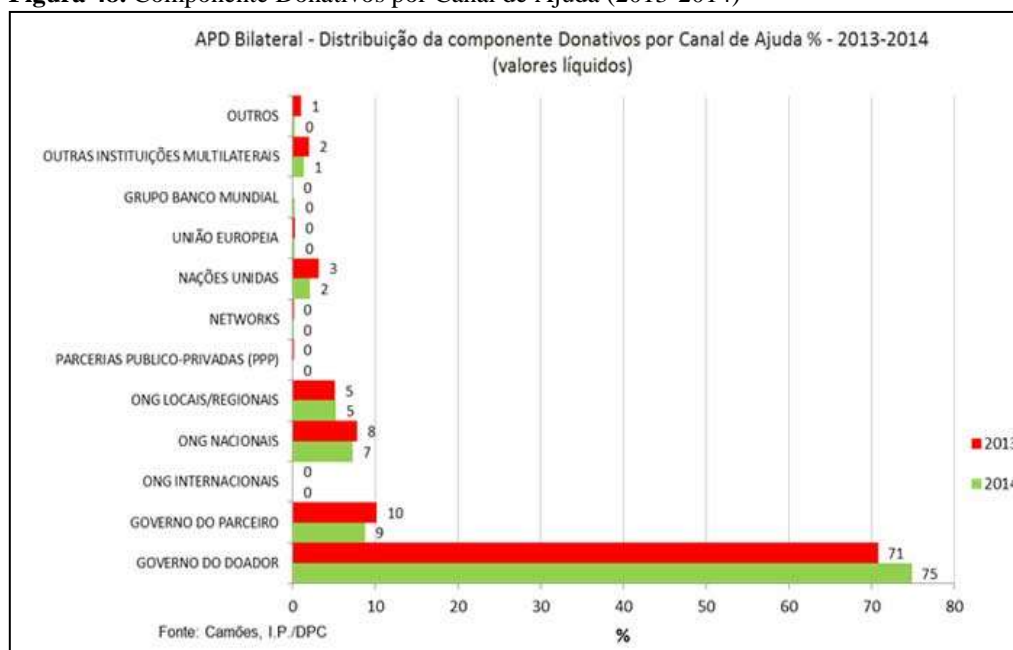
---

<sup>135</sup> In <http://stats.oecd.org/>, acedido em 19 de setembro de 2016.

concedidos pelas estruturas financeiras da Europa, designadamente pelo FED e pelo BEI.

A distribuição dos donativos por Canal de Ajuda (entidade responsável pela implementação da atividade de cooperação) mostra que em 2013 e em 2014 o Governo do doador (*Donor Government*) foi o canal mais utilizado (figura 48).

**Figura 48.** Componente Donativos por Canal de Ajuda (2013-2014)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016).

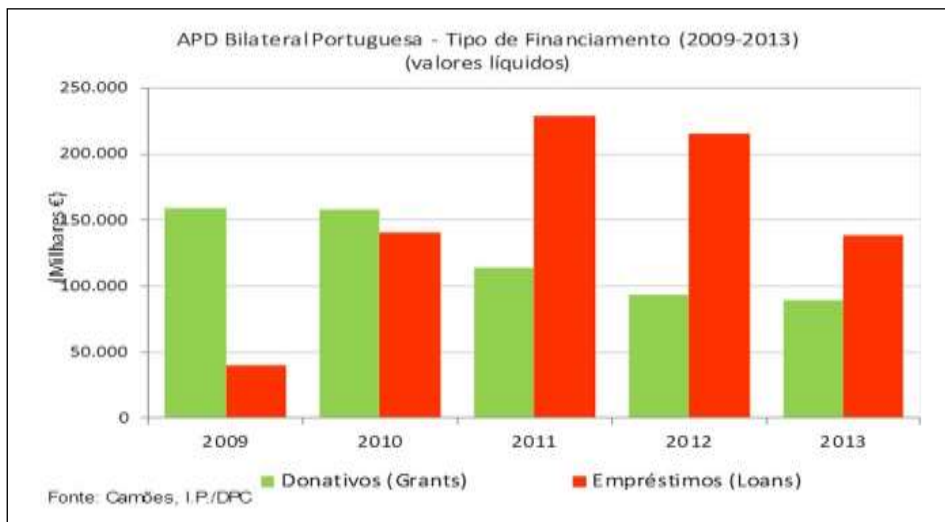
Sublinhe-se a tendência do reforço na utilização de outros canais, como as ONG (nacionais e locais/regionais), que representavam 13% em 2013 e 12% em 2014, o que sugere um maior envolvimento das redes institucionais na implementação das políticas públicas.

Note-se, ainda, o envolvimento dos Governos parceiros com 10% em 2013 e 9% em 2014 (Camões I.P./DPC, 2016), o que sugere o respeito pelos princípios da apropriação da ajuda e a utilização dos sistemas nacionais dos beneficiários, de acordo com as recomendações internacionais relativas à Eficácia da Ajuda.

Os donativos e os empréstimos têm sido as principais vítimas da vulnerabilidade económica e por isso são os dois instrumentos que mais sofrem com o atual panorama. De 2009 a 2013 verifica-se que os donativos da APDB decresceram e que os

empréstimos, apesar de terem registado uma orientação crescente até 2011, também foram forçados a uma descida desde essa data (Camões IP/DPC, 2015) (figura 49).

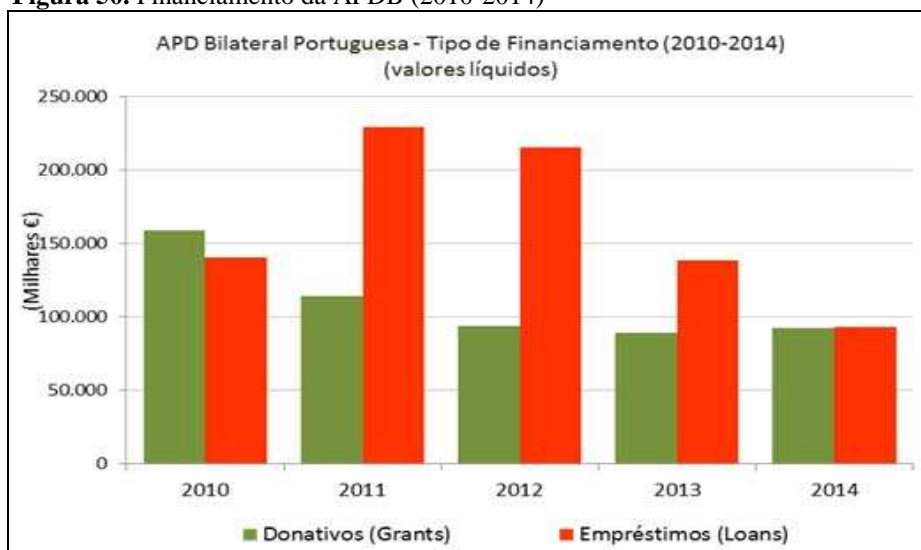
**Figura 49.** Financiamento da APDB (2009-2013)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2015).

Em 2014 observa-se nova descida nos empréstimos, sem alterações nos donativos. A conjugação destes fatores motivou, pela primeira vez, que os empréstimos tenham atingido o valor dos donativos (Camões I.P./DPC, 2016) (figuras 50 e 51). Este facto torna saliente, uma vez mais, o efeito da fragilidade da economia portuguesa.

**Figura 50.** Financiamento da APDB (2010-2014)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016).

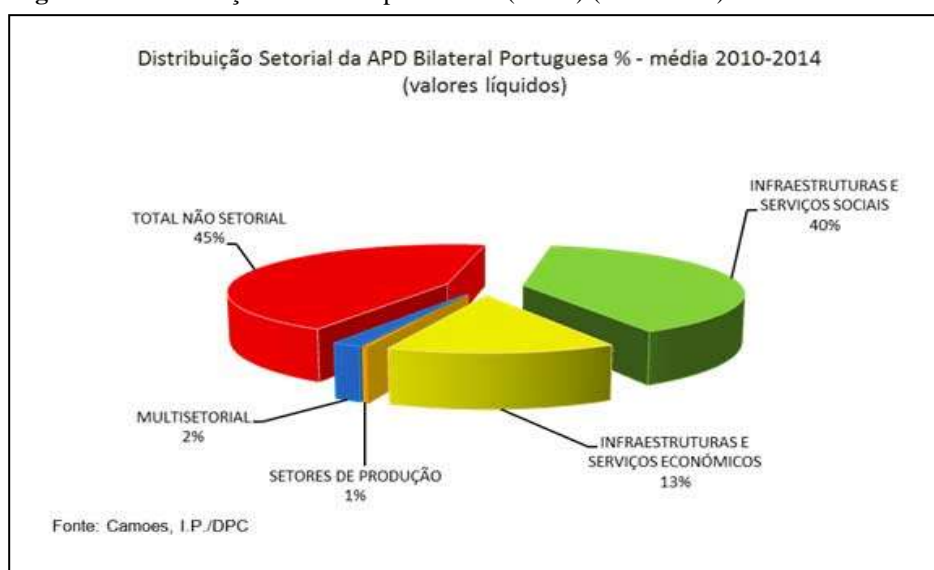
**Figura 51.** Financiamento da APDB em 2014



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016).

O agrupamento das infra-estruturas e dos serviços sociais (que envolve a educação, a saúde, a população, a saúde reprodutiva, a água e o saneamento, o Governo e a sociedade civil) concentrou em termos médios, de 2010 a 2014, 40% da APDB (Camões – ICL, I.P., 2016) (figura 52).

**Figura 52.** Distribuição da APDB por setores (em %) (2010-2014)



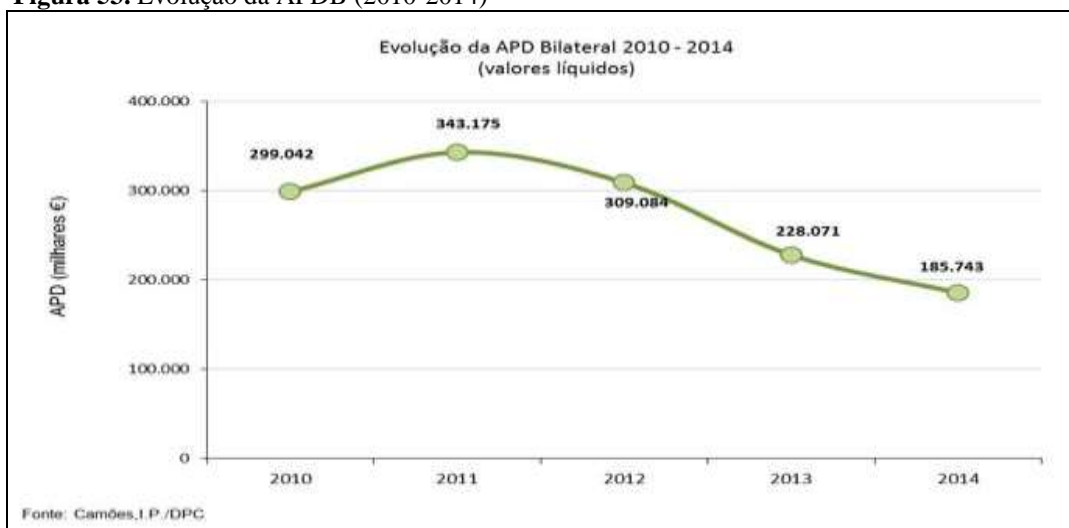
**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016)<sup>136</sup>.

<sup>136</sup> In <http://www.instituto-camoes.pt/>, acedido em 09 de janeiro de 2016.

Observe-se que o total não setorial, que se refere à ajuda a programas, a ações relacionadas com a dívida, à ajuda humanitária e ao apoio aos refugiados, representa 45% da distribuição da APDB. A forte concentração dos esforços neste agrupamento fica a dever-se à utilização dos empréstimos concessionais e das linhas de crédito por parte de alguns países parceiros, como Marrocos, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe (Camões – ICL, I.P., 2016)<sup>137</sup>. Os transportes, as comunicações e os bancos, que correspondem ao setor das infra-estruturas e aos serviços económicos, absorveram no período em análise 13% da APDB (Camões – ICL, I.P., 2016).

Em 2013 a APDB atingiu valores na ordem dos 228 M€ (que representou nesse ano 62% do total da APD). Registou uma taxa de variação de -26,2% face a 2012, sobretudo devido ao reembolso da dívida a Portugal pelo Estado angolano (Camões I.P./DPC, 2016) (figura 53).

**Figura 53.** Evolução da APDB (2010-2014)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016).

Em 2014 a APDB atingiu 186 M€, o que representou nesse ano 57% do total da APD. Registou uma taxa de variação de -19% face a 2013, novamente explicada maioritariamente pelo reembolso da dívida a Portugal pelo Estado angolano e pela menor utilização das linhas de crédito por parte dos países parceiros (Camões I.P./DPC, 2016).

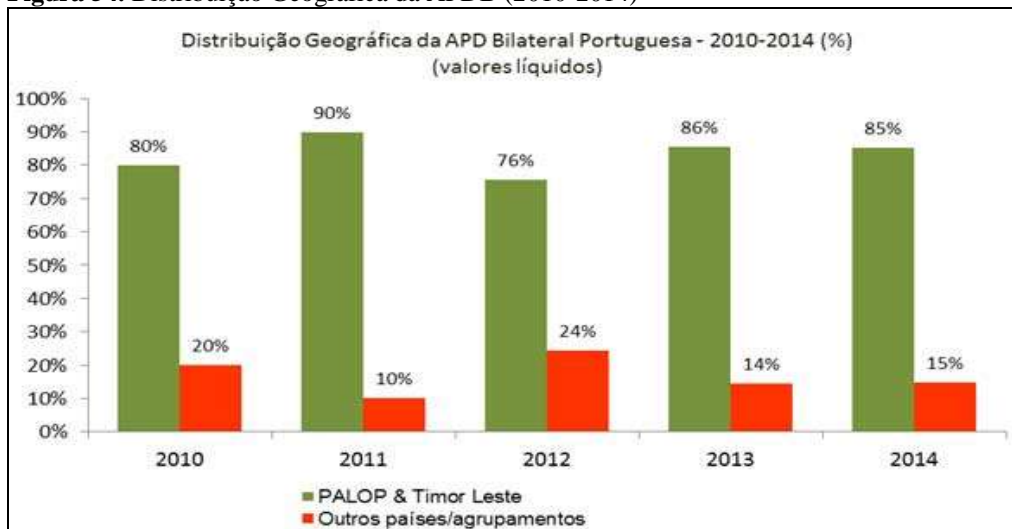
---

<sup>137</sup> In <http://www.instituto-camoes.pt/>, acedido em 09 de janeiro de 2016.



Em termos da distribuição geográfica a região da África subsariana é prioritária para a APDB, que elege os PALOP como principais beneficiários. Cerca de 83% da APDB (em média) destinou-se aos PALOP e a Timor Leste, atingindo em 2011 o valor histórico de 90% do total dos fundos (figura 54). A valorização dos PALOP e do espaço da CPLP são prioridades nacionais pela riqueza da partilha de conhecimentos e pela posição estratégica que assumem na comunidade internacional (IPAD, 2006).

**Figura 54.** Distribuição Geográfica da APDB (2010-2014)



Fonte: Camões I.P./DPC (2016).

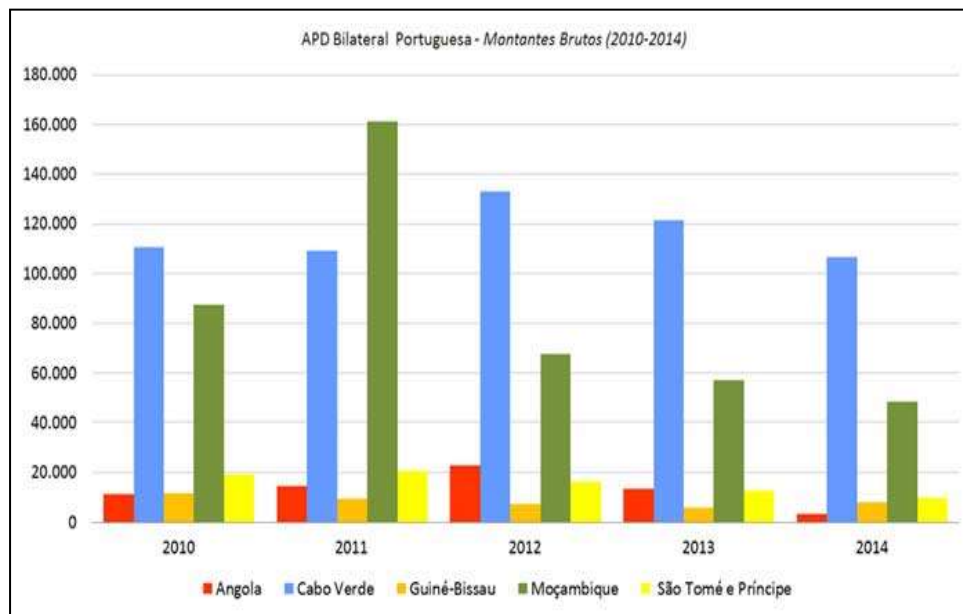
Uma parte significativa dos montantes da APDB, proveniente dos empréstimos e das linhas de crédito, destina-se à construção de equipamentos e de infra-estruturas e a investimentos nos setores das energias renováveis, habitação social e ambiente, entre outros (Camões I.P./DPC, 2015).

Cabo Verde e Moçambique<sup>138</sup> têm sido os principais beneficiários da APDB (Camões I.P./DPC, 2016). Em 2011 Moçambique recebeu em termos brutos 160 M€, que foi o valor mais elevado destinado a um país nos últimos 5 anos. Em 2014 Moçambique recebeu 49 M€ e Cabo Verde 107 M€, que correspondem a cerca de 80% da APDB (figura 55).

---

<sup>138</sup> Moçambique tem sido prioritário devido ao peso das medidas para alívio da dívida e também pela situação interna de maior estabilidade (Marchueta & Fontes, 2001).

**Figura 55.** Distribuição da APDB – montantes brutos<sup>139</sup> (2010-2014)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016).

### 3.3.1.2. A APDM

A APDM é oriunda dos contributos das organizações de diplomacia multilateral, como o FMI, o BM, as NU, a OMC e o BIRD. A APDM oriunda das instituições da UE é sobretudo, como já observamos, proveniente do FED que financia a ajuda da UE aos países ACP e pelo orçamento da CE, destinado aos países em desenvolvimento não contemplados pelo FED.

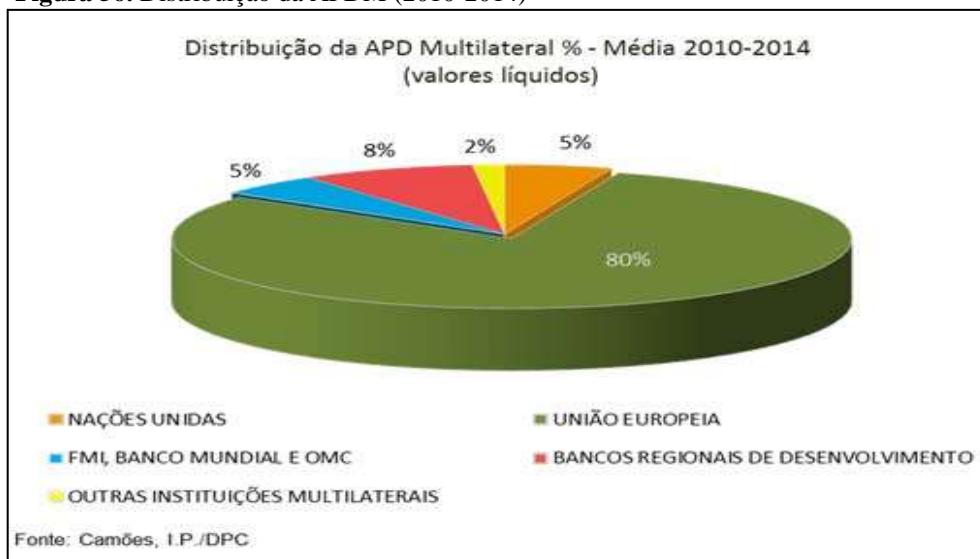
De 2010 a 2014 a UE disponibilizou 80% da APDM. Os Bancos Regionais de Desenvolvimento, o FMI, o BM e a OMC canalizaram no seu conjunto 13% da ajuda e as instituições das NU contribuíram com 5% (Camões I.P./DPC, 2016) (figura 56).

A APDM também tem apresentado uma descida bastante pronunciada desde 2010 (figura 57), devido fundamentalmente à redução das contribuições das instituições da UE e do BIRD (Camões I.P./DPC, 2015).

---

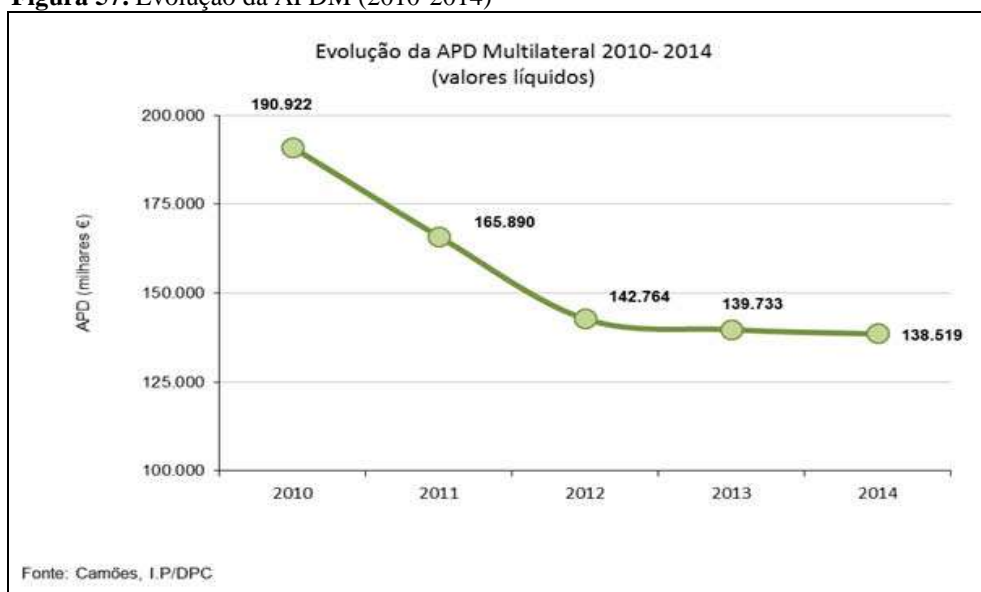
<sup>139</sup> Em milhares €.

**Figura 56.** Distribuição da APDM (2010-2014)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016).

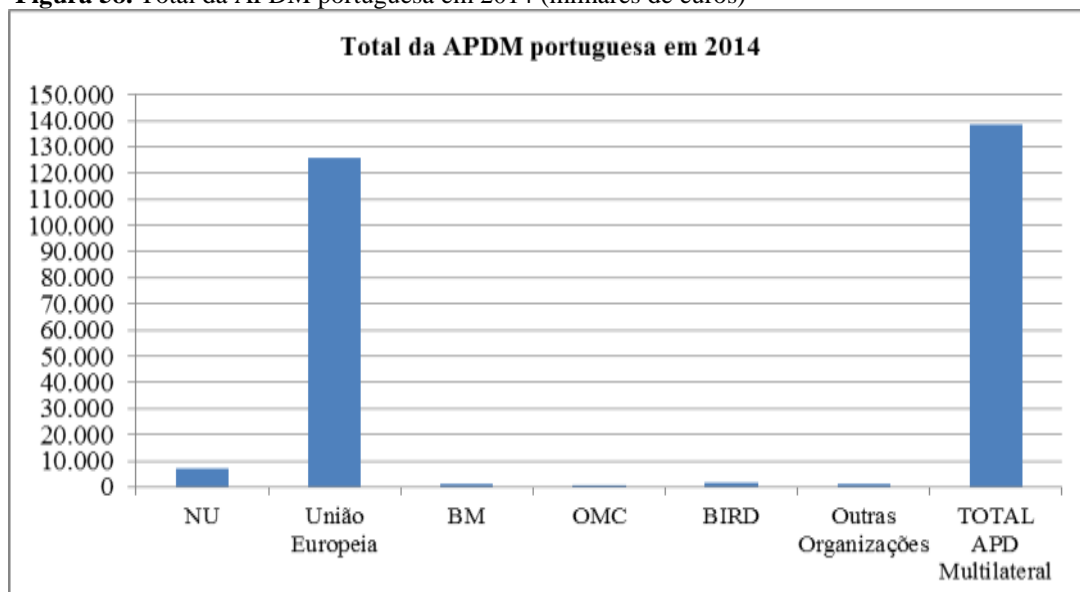
**Figura 57.** Evolução da APDM (2010-2014)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016).

Em 2014 o total da APDM (canal B02) ascendeu a cerca de 140 M€. A UE canalizou cerca de 90% dos montantes (cerca de 126M€), as NU cerca de 5% e o BM, a OMC, o BIRD e outras organizações no seu conjunto, os restantes 5% (figura 58).

**Figura 58.** Total da APDM portuguesa em 2014 (milhares de euros)



**Fonte:** Camões I.P./DPC (2016). Elaboração própria.

### **3.4. A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO**

---

Não obstante o CAD reconhecer a obrigatoriedade e a pertinência da avaliação da política de cooperação, este processo gera resistências difíceis de ultrapassar. As preocupações relativas à fase da avaliação são reativas (Thoenig, 2000), porque os resultados podem gerar constrangimentos públicos. A tendência representativa da avaliação resume-se normalmente à elaboração de quadros estatísticos, cinge-se aos produtos e não aos processos.

Em Portugal com a aprovação do primeiro documento de orientação estratégica em 1999, procurou obter-se coerência na formulação da política de cooperação. Foi simultaneamente o primeiro grande momento de avaliação desta política (RCM n.º 43/99), em que se pretendeu racionalizar e mudar a direção estratégica do processo político (RCM n.º 43/99).

A partir de 2005 a avaliação, inserida no processo de racionalização do setor público nas vertentes da produtividade e da qualidade de resposta, passou a ter subjacentes os princípios internacionalmente subscritos por Portugal na Declaração de Paris. Procurou-se uma maior harmonização, coordenação e equilíbrio de responsabilidades e obrigações entre os países doadores e os países recetores da ajuda (IPAD, 2011).

Em 2006 as Redes do CAD, relativas à Avaliação do Desenvolvimento e ao Conflito e Fragilidade, lançaram uma iniciativa para desenvolver linhas de orientação para a avaliação, num documento designado *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results* (OECD, 2012)<sup>140</sup>.

As linhas de orientação tiveram por base as avaliações efetuadas no Afeganistão, no Sri Lanka, Sudão e na República Democrática do Congo (RDC) e fornecem o modelo para a avaliação, a par dos princípios fundamentais para a seleção de uma metodologia eficaz. As novas orientações apoiam os países doadores, os países parceiros e as entidades executantes, na melhoria da qualidade das intervenções (Kennedy-Chouane, 2011, cit. por OECD/DAC, 2013).

Em 20 de junho de 2012 foram aprovados os estatutos do Camões – ICL, I. P., onde é mencionado que “por deliberação do conselho diretivo, podem ser criadas unidades orgânicas flexíveis, integradas ou não em unidades orgânicas nucleares, sendo as respetivas competências definidas naquela, a qual é objeto de publicação no Diário da República” (Portaria n.º 194/2012, p. 3057).

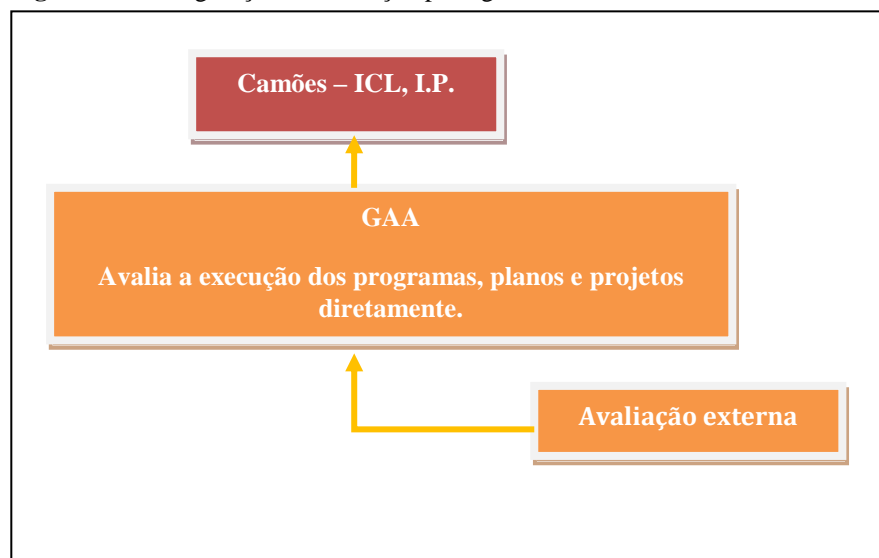
Dada a extrema importância da avaliação, foi nesta portaria determinada a criação imediata do Gabinete de Avaliação e Auditoria (GAA), subordinado hierárquica e funcionalmente ao conselho diretivo do Camões – ICL, I.P. e que configura o modelo de avaliação da cooperação portuguesa (figura 59).

O GAA avalia a execução dos programas, planos e projetos diretamente, ou através de avaliação externa. Paralelamente, seleciona as entidades responsáveis pela avaliação interna ou externa de programas e de projetos e colabora em avaliações conjuntas com outros parceiros, nomeadamente com organismos internacionais e com serviços congéneres de outros Estados; produz informação técnica na área da avaliação, dissemina os seus resultados e propõe mecanismos para incorporar a experiência adquirida na programação e em programas, projetos e ações futuras e promove a realização de auditorias internas e externas aos serviços do Camões – ICL, I.P., de acordo com as normas aprovadas (art.º 6.º, Portaria n.º 194/2012).

---

<sup>140</sup> In [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC \(2012\) 40/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%20(2012)40/FINAL&docLanguage=En), acedido em 13 de março de 2015.

**Figura 59.** Configuração da avaliação portuguesa



**Fonte:** Portaria n.º 194/2012. Elaboração própria.

A atividade do GAA é de extraordinária importância e a sua ação reveste-se de especial interesse para a eficácia deste processo, internamente junto das restantes unidades orgânicas e externamente junto dos ministérios setoriais, países parceiros e entidades executoras dos programas e projetos (Camões – ICL, I.P., 2015).

A avaliação é um fator que potencia a eficácia da APD, quer na prestação de contas e na responsabilização perante os parceiros, quer no processo de aprendizagem e na incorporação de lições aprendidas. As metodologias utilizadas pelo GAA têm por base os cinco critérios do CAD/OCDE (REEIS – relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade) (Camões – ICL, I.P., 2015) <sup>141</sup>.

O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 (RCM n.º 17/2014) também assume que a avaliação é um importante mecanismo de responsabilização, prestação de contas e aprendizagem, no sentido de corrigir desvios à eficácia (RCM n.º 17/2014).

Apesar dos esforços nacionais, a avaliação da política de cooperação portuguesa tem obedecido, principalmente até 2012, a lógicas tendencialmente incoerentes de natureza diversa e ineficaz. Por isso esta área tem sido alvo de críticas e constitui o calcanhar de Aquiles da cooperação portuguesa, o que aliás é reconhecido pelo Camões – ICL, I.P. (Camões – ICL, I.P., 2015).

---

<sup>141</sup> Ver *Plano de Atividades, 2015* (Camões – ICL, I.P., 2015).

## **CAPÍTULO 4. A CTM: O CASO PARTICULAR DE ANGOLA**

---

Porque a globalização e a revolução tecnológica facilitaram uma “dinâmica mundial de integração política, económica, social e cultural sem precedentes” (RCM n.º 19/2013, p.1983), Portugal participa na promoção de processos de integração económica e da política regional e continua empenhado na valorização dos programas de CTM e de segurança no quadro da CPLP (RCM n.º 19/2013).

A CTM, apesar de possuir execução técnica autónoma, enquadra-se política e juridicamente na política de cooperação portuguesa, insere-se na sua dimensão Político-Institucional, encontra-se subordinada às linhas gerais de orientação definidas pelo MNE e é assumidamente um dos seus domínios prioritários.

Como observamos anteriormente, o CMAC é o órgão que formula esta política pública (Decreto-Lei n.º 267/98), explicitando a sua visão, os seus valores e objetivos. Sendo a CTM um dos domínios da política de cooperação portuguesa, os valores e os princípios que a orientam são politicamente os mesmos.

O CEDN<sup>142</sup>, como parte integrante da política de defesa nacional, define as prioridades do Estado em matéria de defesa de acordo com o interesse nacional. Neste refere-se que “o novo conceito estratégico da NATO, aprovado em 2010, bem como o novo Tratado da UE (TUE) – o Tratado de Lisboa<sup>143</sup> – implicaram novas exigências em termos da contribuição portuguesa para a garantia da segurança internacional” (RCM n.º 19/2013, p.1981), sem contudo esquecermos que “o interesse de Portugal é ainda inseparável do fortalecimento da CPLP” (RCM n.º 19/2013, p. 1982).

A CPLP, a UE e a NATO são os pilares da segurança e da defesa nacionais, que contribuem para a modernização e prosperidade de Portugal. Os interesses nacionais e os seus valores estão definidos na Constituição e na Lei de Defesa Nacional (LDN) (RCM n.º 19/2013). Resultam de compromissos internacionais, como a Carta das NU, o Tratado do Atlântico Norte e o TUE, e exigem o reforço da parceria estratégica entre aquelas organizações, bem como o fortalecimento da CPLP (RCM n.º 19/2013).

---

<sup>142</sup> O primeiro CEDN foi aprovado em 1985 (RCM n.º 10/85, de 31 de janeiro); Em 1994 foi aprovado o segundo CEDN, onde se considerava uma nova tipologia de respostas às novas ameaças e riscos (RCM n.º 9/94, de 4 de fevereiro); O terceiro CEDN foi aprovado em 2003 (RCM n.º 6/03, de 20 de dezembro); O atual CEDN foi aprovado em 2013 (RCM n.º 19/2013, de 11 de abril).

<sup>143</sup> Portugal aprovou o texto final a 23 de abril de 2008. No Tratado de Lisboa é assumido que “a União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais” (p. 34) com a finalidade de “apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza” (p. 34).



Neste alinhamento, o CEDN reconhece a necessidade de alargar as relações bilaterais e multilaterais de segurança e defesa com os Estados-membros da CPLP, em particular nos domínios da CTM e da Reforma do Setor da Segurança (RSS), constituindo-se as FA no único instrumento capaz de cumprir estas missões (RCM n.º 19/2013).

Do ponto de vista dos PALOP, a CTM poderá ser percecionada como um instrumento que contribuiu para o reforço da democracia e do Estado de direito e que atualmente contribui para a consolidação institucional do Estado. Este domínio da cooperação portuguesa cria pólos de incremento económico e social, através da formação, especialização e qualificação dos militares (Decreto-Lei n.º 238/96, 13 de dezembro).

O objetivo principal da CTM é contribuir para o desenvolvimento global dos PALOP, por via da valorização técnica das pessoas, através da instituição militar (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2009). O seu foco principal é a formação militar realizada em Portugal e nos países de origem, tendo em vista a edificação de FA eficientes, consideradas um elemento estruturante do Estado e da Nação. Procura-se incrementar as capacidades da instituição militar dos PALOP, para que contribuam para a estabilidade política e para o desenvolvimento económico e social (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2009). Neste sentido, a CTM indiretamente reforça a dimensão económica e a dimensão social e humana da cooperação portuguesa.

A ação da instituição militar promove e projeta, por esta via, a imagem de Portugal no mundo e contribui para o estabelecimento da confiança necessária para a cooperação noutros setores, nomeadamente, para a RSS. O resultado da sua ação produz impacto indireto na estabilidade política e no desenvolvimento económico e social (MDN, GOV, 2012)<sup>144</sup> e que se encontra expresso nos seus objetivos permanentes (tabela 18).

---

<sup>144</sup> In <http://archive.is/www.mdn.gov.pt>, acedido em 07 de outubro de 2015.

**Tabela 18.** Objetivos políticos e estratégicos da CTM

1. Contribuir para a afirmação da presença de Portugal no mundo através das FA;	2. Apoiar a organização, a formação e o funcionamento específicos das FA de cada país;
3. Contribuir para o estreitamento da cooperação no Mundo Lusófono;	4. Apoiar, através da consolidação da formação de unidades militares e serviços de apoio, o emprego das FA dos PALOP em Operações de Apoio à Paz (OAP), Humanitárias ou de Gestão de Crises, sob a égide da ONU ou de Organizações Regionais de Segurança e Defesa;
5. Contribuir para a segurança e estabilidade interna dos PALOP e de Timor-Leste através da formação de FA;	6. Fomentar a indispensabilidade da instituição militar na consolidação da unidade e identidade nacionais;
7. Contribuir para o desenvolvimento económico-social e cultural dos PALOP e Timor-Leste;	8. Reforçar os laços culturais, históricos e económicos com os PALOP e Timor-Leste;
9. Fomentar o uso da língua portuguesa e projetar a visão humanista da lusofonia.	

**Fonte:** MDN, GOV (2012). Elaboração própria.

A CTM dispõe neste contexto de um campo vasto de atuação que, em articulação com os PALOP, garante eficácia acrescida aos processos de estabilização interna e de construção e consolidação destes Estados. Simultaneamente ao fortalecer a sua capacidade, para garantirem níveis de segurança compatíveis com os princípios da democracia, da boa governação, da transparência e do Estado de direito, contribui para o desenvolvimento sustentável, por via da profissionalização técnico-científica dos militares dos PALOP (IPAD, 2006).

Contudo, os objetivos políticos e estratégicos da CTM são difíceis de operacionalizar, para efeitos de avaliação do processo político. Este facto cria, pela sua dimensão e pelos seus níveis intrínsecos abstratos, dificuldades de avaliação da sua eficácia. Os objetivos são de uma maneira geral muito amplos em termos da sua contribuição e reforço de laços culturais, históricos e económicos e mais concretos em termos do apoio à organização, funcionamento e consolidação das FA dos países beneficiários.

#### **4.1. A IMPLEMENTAÇÃO DA CTM**

---

Nesta secção descrevemos o ciclo de mudanças operado no específico domínio técnico-militar da cooperação portuguesa, desde 25 de Abril de 1974.

#### **4.1.1. OS GOVERNOS CONSTITUCIONAIS**

---

Com o fim do Estado Novo viveu-se um quadro de indefinição política, que afetou a cooperação portuguesa e motivou que os primeiros acordos de CTM só fossem celebrados cerca de 14 anos após o 25 de Abril de 1974.

Em 1974 foi extinto o Ministério da Marinha. No entanto, a sua estrutura manteve-se até 1982 com a designação de “Ex-Ministério da Marinha”, dirigida pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, que passou a ter o estatuto de ministro. O Ex-Ministério da Marinha manteve as funções militares e de autoridade marítima do anterior ministério, mas as restantes funções foram divididas por outros departamentos governamentais (Faria, 2013).

Em 1982, durante o VIII Governo Constitucional (1981-1983) chefiado por Pinto Balsemão, realizou-se a primeira revisão constitucional, que extinguiu o Conselho da Revolução<sup>145</sup> e criou o Tribunal Constitucional. Na sequência desta revisão foi aprovada a Lei n.º 29/82 (Lei de Defesa Nacional e das FA – LDNFA, de 11 de dezembro). Com esta lei definiu-se a existência do MDN, que resultou da fusão dos Ministérios da Marinha, do Exército e da Secretaria de Estado da Aeronáutica. Foram estabelecidas as atribuições do MDN, a sua estrutura orgânica, a organização das FA e a sua integração na administração direta do Estado. O que restava da estrutura do Ex-Ministério da Marinha foi integrado no MDN, dando origem à Marinha Portuguesa.

Pela primeira vez se falou do CEDN, aprovado em 31 de janeiro de 1985 (RCM n.º 10/85) durante IX Governo Constitucional chefiado por Mário Soares. O primeiro CEDN, de acordo com a LDNFA, definiu os “aspetos fundamentais da estratégia global do Estado [adotada] para a consecução dos objetivos da política de defesa nacional” (ponto I, p. 377) e indicou alguns dos seus objetivos permanentes “subsumíveis a um único [objetivo]: a garantia da soberania e da independência nacional” (p. 377).

---

<sup>145</sup> O Conselho da Revolução, instituído em março de 1975, era basicamente um instrumento que intensificou a participação das FA na vida social e política nacional. Para esse efeito, assumiu a presidência da Assembleia do Movimento das Forças Armadas (MFA) e a competência para definir a sua composição. Na primeira revisão constitucional, que ocorreu entre 23 de abril de 1981 e 12 de agosto de 1982, o Conselho da Revolução deixou de integrar os órgãos de soberania, sendo por isso implícita e automaticamente extinto. O Decreto-Lei n.º 360/82, de 8 de setembro, previa algumas providências relacionadas com a extinção do Conselho da Revolução e dos respetivos Serviços de Apoio. O Decreto-Lei n.º 162/83, de 22 de abril, extinguiu a Comissão Consultiva e os Serviços de Apoio do Conselho da Revolução e criou uma comissão liquidatária na dependência da Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

Cerca de seis anos mais tarde, em 11 de fevereiro de 1988, durante o XI Governo Constitucional (1987-1991) chefiado por Cavaco Silva, foi aprovada a Lei Orgânica do MDN (Decreto-Lei n.º 46/88). A intenção do Governo foi capacitar este ministério com uma estrutura orgânica achatada, consistente e flexível para assegurar a preparação e a execução da componente militar da política de defesa nacional, bem como garantir o adequado exercício das funções de controlo e administração das FA, nos termos da LDNFA (Decreto Regulamentar n.º 32/89, de 27 de outubro).

Foi na sequência do Decreto-Lei n.º 46/88 que se iniciaram as bases da CTM com os PALOP, através da assinatura dos acordos. Em 1988 com Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Moçambique e em 1989 com a Guiné-bissau (tabela 19).

**Tabela 19.** Acordos de CTM

<b>PALOP</b>	<b>Datas de assinatura</b>
1. Cabo Verde	13/06/1988
2. Moçambique	07/12/1988
3. S. Tomé e Príncipe	21/12/1988
4. Guiné-Bissau	05/03/1989
5. Angola <sup>146</sup>	03/10/1996

**Fonte:** Acordos de CTM com os PALOP<sup>147</sup>. Elaboração própria.

Em 13 de junho de 1988, durante o XI Governo Constitucional, ou seja treze anos após a assinatura do AGCA, foi assinado no Mindelo o acordo de cooperação técnica no domínio militar com Cabo Verde, válido por um período de três anos, prorrogável por períodos iguais e sucessivos, salvo denúncia de uma das partes por escrito.

O acordo foi assinado pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, José Manuel Durão Barroso, em representação da República Portuguesa e pelo Ministro-adjunto do Ministro do Plano e da Cooperação, José Brito, em representação da

---

<sup>146</sup> Portugal tinha intenções de celebrar na década de 80 o acordo formal de CTM com Angola, à semelhança do que já havia sido feito com os outros PALOP, contudo tal não foi possível, devido à instabilidade político militar do período pós-independência, como veremos em secção própria. Este facto motivou que o acordo apenas fosse assinado em 03 de outubro de 1996, durante o XIII Governo Constitucional (1995-1999), ou seja 7 anos depois da assinatura do acordo com a Guiné-Bissau.

<sup>147</sup> *In Comunidade dos países de língua portuguesa. Fundamentos político-diplomáticos* (Marchueta & Fontes, 2001).

República de Cabo Verde (Acordo de CTM, 1988). Foi aprovado para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 23/91, de 08 de agosto (assinado em 16 de junho de 1988), mandada publicar pelo Presidente da Assembleia da República, Vítor Pereira Crespo.

Foi, então, acordado que as formas de cooperação recíproca incidiriam em ações de formação pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços, numa base de plena independência e reciprocidade de interesses, respeito pela soberania e não ingerência nos assuntos internos (Acordo de CTM, 1988).

O acordo de cooperação técnica no domínio militar com Moçambique, com a duração de três anos renováveis por períodos iguais e sucessivos, salvo denúncia de uma das partes por escrito, foi assinado em Maputo em 7 de dezembro de 1988, ou seja treze anos depois da assinatura do AGC. O acordo, sem assinaturas legíveis, foi assinado por representantes dos Governos de Portugal e de Moçambique (Acordo de CTM, 1988). Foi aprovado para ratificação, pelo Decreto n.º 27/90, de 11 de julho (assinado em 27 de junho de 1990) e mandado publicar pelo PR, Mário Soares.

Foi acordado que as formas de cooperação recíproca incidiriam em ações de formação pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços, numa base de plena independência, respeito pela soberania, não ingerência nos assuntos internos e reciprocidade de interesses (Acordo de CTM, 1988).

Em 21 de dezembro de 1988, cerca de treze anos e meio depois da assinatura do AGCA, foi assinado em Lisboa o acordo de cooperação técnica no domínio militar com S. Tomé e Príncipe, com a duração de três anos prorrogáveis por períodos iguais e sucessivos, salvo denúncia de uma das partes por escrito. O acordo, sem assinaturas legíveis, foi assinado por representantes da República Portuguesa e da República Democrática de S. Tomé e Príncipe (Acordo de CTM, 1988). Foi aprovado para ratificação, pelo Decreto n.º 28/90, de 24 de julho (assinado em 27 de junho de 1990) e mandado publicar pelo PR, Mário Soares.

Foi manifestado o compromisso de estreitar os laços de amizade e desenvolver e facilitar as relações de cooperação. Foi acordado que as formas de cooperação recíproca incidiriam em ações de formação pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços, numa base de plena independência, respeito pela soberania, não ingerência nos assuntos internos e reciprocidade de interesses (Acordo de CTM, 1988).

Em 05 de março de 1989, cerca de catorze anos após a assinatura do AGCA, foi assinado em Bissau o acordo de cooperação técnica no domínio militar com a Guiné-Bissau, válido por um período de três anos prorrogável por períodos iguais e sucessivos, salvo denúncia de uma das partes por escrito. O acordo foi assinado pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, José Manuel Durão Barroso, em representação da República Portuguesa e pelo Secretário de Estado da Cooperação Internacional, Aristides Menezes, em representação da Guiné Bissau (Acordo de CTM, 1989).

Foi aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 22/91, de 7 de agosto (aprovada em 4 de junho de 1991) e mandada publicar pelo Presidente da Assembleia da República, Vítor Pereira Cresso.

Com este acordo as partes animadas pela vontade de estreitar laços de amizade e decididas a desenvolver e facilitar as relações de cooperação, decidiram que as formas de cooperação recíproca incidiriam em ações de formação pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços, numa base de plena independência, respeito pela soberania, não ingerência nos assuntos internos e reciprocidade de interesses (Acordo de CTM, 1989).

Após a formalização e assinatura dos vários acordos de CTM, foi necessário criar uma estrutura que promovesse e dirigisse este domínio da cooperação portuguesa. Em 27 de outubro de 1989, pelo Decreto Regulamentar n.º 32/89 e na sequência da aprovação da Lei Orgânica do MDN de 1988, foi criada a Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), durante o XI Governo Constitucional.

A DGPDN, como órgão de apoio do ministro da defesa, estava especialmente incumbida de proceder ao estudo, planeamento e coordenação da política de defesa nacional (art.º 17º, Decreto Regulamentar n.º 32/89). Para o exercício das suas atribuições compreendia o Gabinete de Estudos de Política de Defesa Nacional (GEPDN) e o Departamento de Relações Internacionais (DRI). O DRI era composto pela Divisão de Relações Multilaterais (DRM), pela Divisão de Relações Bilaterais (DRB) e pela Divisão de Estudos e Cooperação Militar (DECM) (Decreto Regulamentar n.º 32/89).

A DECM exercia as suas atribuições no âmbito das relações externas de defesa, que tivessem subjacente a existência de acordos de cooperação militar, em particular com os PALOP (Decreto Regulamentar n.º 32/89).

Na sequência da assinatura dos acordos e da criação das estruturas consideradas necessárias, a CTM passou a ser programada através de PQ<sup>148</sup>, que basicamente são instrumentos genéricos e dinâmicos decorrentes de acordos internacionais bilaterais, a vigorar nos mesmos períodos do PIC e definem por projetos os setores principais da execução da CTM (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2008). Os PQ, como planos diretores de carácter indicativo, contemplam ações de natureza complementar que decorrem de novos conceitos aplicados à execução da política de CTM (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2002).

Os pioneiros PQ de CTM celebrados com a Guiné-bissau, Cabo Verde e Moçambique foram assinados em 1990, no ano seguinte com S. Tomé e Príncipe e em 1996 com Angola (tabela 20).

**Tabela 20.** PQ de CTM

PALOP		Datas de assinatura
1.	Guiné-Bissau	01/10/1990
2.	Cabo Verde	26/10/1990
3.	Moçambique	13/12/1990
4.	S. Tomé e Príncipe	08/07/1991
5.	Angola <sup>149</sup>	03/10/1996

**Fonte:** DGPDN (2015). Elaboração própria.

Em 26 de fevereiro de 1993, durante o XII Governo Constitucional (1991-1995) chefiado por Cavaco Silva, foi aprovada a 1.<sup>a</sup> reorganização do MDN sendo-lhe atribuídas novas competências (Decreto-Lei n.º 47/93, de 26 de fevereiro). O Governo procurou consolidar o processo de reorganização da instituição militar e definir as competências administrativo-logísticas dos organismos e serviços centrais deste ministério. Passou então a competir à DGPDN, sem prejuízo das competências próprias do MNE, “assegurar os contactos com outros países, em particular os países lusófonos,

---

<sup>148</sup> Para além das atividades previstas nos PQ podem em qualquer momento realizar-se outras ações, com origem em pedidos, pontuais, apresentados pelos PALOP (nas Embaixadas de Portugal), através dos AD, que serão submetidos à consideração do MDN. Este consulta os ramos sobre a viabilidade da sua concretização e posteriormente comunica ao MNE as ações aprovadas, que por sua vez, transmite a informação ao país solicitante (Ribeiro, 1990).

<sup>149</sup> Desenvolveremos a evolução dos PQ com Angola quando apresentarmos este caso particular, de forma mais exaustiva.



com vista à celebração de acordos bilaterais no âmbito da defesa, nomeadamente, na área da CTM, garantindo a sua adequada execução” (p. 803).

Em 13 de janeiro de 1994, durante o XII Governo Constitucional chefiado por Cavaco Silva, foi aprovado o 2.º CEDN como resposta às mudanças radicais da conjuntura internacional, que resultaram do fim da confrontação Este-oeste e da emergência de novos referenciais de poder, designadamente da UE e do Japão (RCM n.º 9/94, de 4 de fevereiro).

O programa do XIII Governo Constitucional (1995-1999) definiu a CTM como um dos domínios prioritários da política de cooperação portuguesa, fundamental para a consolidação da democracia e para a garantia do seu desenvolvimento sustentável.

Em 2001, durante o XIV Governo Constitucional (1999-2002) chefiado por António Guterres, o país passou a desenvolver a CTM também a nível multilateral, contribuindo para o desenvolvimento de uma componente de defesa da CPLP.

Em 20 de janeiro de 2003, durante o XV Governo Constitucional chefiado por Durão Barroso, foi aprovado o 3.º CEDN como resposta a um ambiente de ameaças e riscos de concretização imprevisível e de carácter multifacetado e transnacional (RCM n.º 6/03, de 20 de dezembro de 2002).

Em 03 de abril de 2006, um ano após a aprovação da visão estratégica para a cooperação portuguesa (RCM n.º 196/2005)<sup>150</sup>, Portugal apresentou à CPLP, na IX Reunião de Ministros da Defesa em Cabo Verde, o Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA, 2006)<sup>151</sup>. Este Programa é composto por quatro eixos de ação (tabela 21).

A finalidade do PAMPA é potenciar as competências técnicas (conhecimentos, aptidões, habilidades, valores e experiência) que as FA portuguesas adquiriram ao longo do tempo em missões internacionais da NATO e da UE, bem como os recursos, os meios e as capacidades da CTM, orientando-os para uma (nova) dinâmica de prevenção e resolução de conflitos. O programa prevê a possibilidade do acolhimento de outros

---

<sup>150</sup> Revogada pela RCM n.º 17/2014, de 07 de março, que aprovou o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020. Contudo, saliente-se que, de acordo com a RCM n.º 17/2014, permanecem válidos os principais princípios e prioridades estabelecidos no documento «Uma visão estratégica da cooperação portuguesa», aprovado pela RCM n.º 196/2005, de 22 de dezembro, nomeadamente no que diz respeito às prioridades geográficas, as quais se manterão centradas nos PALOP e em Timor -Leste.

<sup>151</sup> In [http://www.mdn.gov.pt/destaques/2006/apresent\\_pampa.htm](http://www.mdn.gov.pt/destaques/2006/apresent_pampa.htm), acedido em 14 de janeiro de 2014.



países africanos com os quais se venham a estabelecer relações de cooperação no âmbito da segurança e da defesa, contudo destina-se prioritariamente aos PALOP (PAMPA, 2006).

**Tabela 21.** Eixos de ação do PAMPA

1. Eixo 1	Capacitação institucional no âmbito da Segurança e Defesa.
2. Eixo 2	Formação de militares dos países africanos.
3. Eixo 3	Cooperação com Organizações Regionais e Sub-Regionais africanas.
4. Eixo 4	Mobilização da agenda africana nas políticas e estratégias das Organizações de Segurança e Defesa (NATO e UE).

**Fonte:** PAMPA (2006). Elaboração própria.

Também em 2006, durante o XVII Governo Constitucional (2005-2009) chefiado por José Sócrates e na sequência das recomendações do CAD dirigidas à cooperação portuguesa, foi assinado em 15 de setembro na cidade da Praia (capital de Cabo Verde) o Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa, com a finalidade de partilhar as capacidades de cada país e incentivar a preparação e treino de forças conjuntas, vocacionadas para operações de paz, humanitárias e de gestão de crises (Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa, 2006).

Os objetivos específicos do Protocolo de Cooperação, assinado pelos Ministros da Defesa da CPLP, procuram criar uma plataforma comum de partilha de informação e de conhecimentos em matéria de Defesa Militar; promover uma política comum de cooperação nas áreas da Defesa e Militar e contribuir para o desenvolvimento das capacidades internas, no sentido de fortalecer as FA dos países da CPLP (Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa, 2006, art.º 2.º).

Em de 6 de julho de 2009, ainda no XVII Governo Constitucional, as estruturas orgânicas do MDN sofreram a segunda reorganização, desta vez com o objetivo de dar mais eficiência aos serviços, de acordo com o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) (Decreto-Lei n.º 154-A/2009). Mantiveram-se as suas tradicionais atribuições, bem como a separação entre os órgãos e os serviços centrais do ministério e a estrutura das FA, contudo aprofundou-se o reforço de políticas integradoras e transversais na área da defesa nacional (Decreto-Lei n.º 154 - A/2009).

O XIX Governo considerou também a valorização dos projetos de CTM, com os PALOP, um dos elementos que orientam a defesa nacional, a par do reforço do relacionamento da NATO, da UE (PESD) e do aprofundamento da participação no quadro nacional e no contexto de alianças em missões internacionais humanitárias e de manutenção da paz (Programa do XIX Governo).

Em 05 de abril de 2013 foi aprovado o 4.º CEDN (RCM n.º 19/2013) e cerca de 15 dias depois, em 19 de abril, foi aprovado o documento designado Defesa 2020, que definiu as orientações políticas necessárias à implementação da reforma estrutural na defesa nacional e nas FA (RCM n.º 26/2013, de 11 de abril). Neste âmbito, foi aprovada a terceira reorganização do MDN (Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro), que pretendeu simplificar e otimizar os seus serviços com boas práticas, tendo em vista a melhoria do seu funcionamento, a economia de meios e a redução da despesa pública (Decreto Regulamentar n.º 14/2015).

No Decreto-Lei n.º 183/2014 é referido que o MDN prepara e executa a política de defesa nacional e das FA, no âmbito das atribuições que lhe são conferidas pela Lei de Defesa Nacional (LDN) e assegura e fiscaliza a sua administração e dos demais serviços e organismos que dele fazem parte. Na prossecução da sua missão tem as atribuições constantes na tabela 22. No MDN integram a administração direta do Estado os serviços centrais constantes na figura 60 e as FA.

A DGPDN é o serviço central dotado de autonomia administrativa, que assegura, sem prejuízo das competências próprias do MNE, o relacionamento bilateral e multilateral no âmbito da cooperação no domínio da defesa, concebendo e negociando os respetivos programas, incluindo os de CTM (Decreto Regulamentar n.º 14/2015)<sup>152</sup>. Este órgão passou, desde 2015, a ter como missão “apoiar a formulação, coordenação e execução da política de defesa nacional, do planeamento estratégico e das relações externas de defesa, competindo-lhe ainda promover e coordenar a política de cooperação no domínio da defesa” (Decreto Regulamentar n.º 14/2015<sup>153</sup>, p. 5295).

---

<sup>152</sup> De 31 de julho de 2015.

<sup>153</sup> Visto e aprovado em CM em 25 de junho de 2015. Foi revogado o Decreto Regulamentar n.º 4/2012, de 18 de janeiro, que aprovou na altura a nova estrutura orgânica da DGPDN.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

**Tabela 22.** Principais atribuições do MDN

1. Participa na definição da política de defesa nacional e elabora e executa a política relativa à componente militar da defesa nacional;
2. Coordena a execução de componentes não militares da política de defesa nacional que se insiram no âmbito de outros ministérios, nomeadamente na preparação e adaptação dos serviços para o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência;
3. Monitoriza e apoia a implementação das ações relativas às estratégias setoriais identificadas no CEDN;
4. Assegura, no âmbito da gestão de crises, a resposta nacional da componente militar, no quadro das alianças de que Portugal seja membro;
5. Assegura e fiscaliza a administração das FA, nos termos da LDN e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA);
6. Coordena e orienta as ações relativas à satisfação de compromissos militares decorrentes de instrumentos de Direito Internacional e, bem assim, as relações com organismos internacionais de carácter militar, sem prejuízo das atribuições próprias do MNE;
7. Define, executa e coordena as políticas dos recursos humanos, materiais e financeiros;
8. Apoia o financiamento de ações, através da atribuição de subsídios e da efetivação de transferências no âmbito dos programas que lhe sejam cometidos;
9. Promove e dinamiza o estudo, a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a divulgação das matérias com interesse para a defesa nacional;
10. Concebe, desenvolve, coordena e executa a política relativa à promoção da base tecnológica e industrial de defesa.

**Fonte:** Decreto-Lei n.º 183/2014. Elaboração própria.

**Figura 60.** Serviços centrais de suporte do MDN



**Fonte:** Decreto-Lei n.º 183/2014. Elaboração própria.

A DGPDN assumiu responsabilidades na adoção de metodologias que assegurem a integração, a partilha de informação e a responsabilização das entidades

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

---

que têm a seu cargo a implementação das diferentes linhas de ação, através de estratégias setoriais específicas do CEDN. Assume, ainda, a coordenação das componentes não militares da defesa nacional em situações de crise e/ou emergência (Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro). As suas atribuições principais constam na tabela 23.

**Tabela 23.** Atribuições da DGPDN

1. Apoia o MDN na direção da atividade interministerial de execução da política de defesa nacional e das FA, em articulação com o EMGFA, os serviços centrais do MDN e outros ministérios;
2. Acompanha e analisa a evolução da conjuntura internacional e as suas implicações estratégicas na área da segurança e defesa;
3. Estabelece e implementa a metodologia de monitorização da implementação das ações relativas às estratégias setoriais identificadas no CEDN;
4. Coordena o desenvolvimento do planeamento estratégico de defesa;
5. Estuda e elabora pareceres, propostas e recomendações sobre as orientações de nível político-estratégico e os objetivos nacionais no âmbito da segurança e defesa, assegurando a articulação e a coerência das prioridades estratégicas superiormente definidas, incluindo as relativas ao empenhamento nacional em missões internacionais;
6. Planeia e desenvolve as relações externas de defesa, em coordenação com as FA e os outros serviços centrais do MDN, e em articulação com o MNE, observando o princípio da unidade da ação externa e utilizando diretamente, através de relacionamento funcional, os AD, ao nível político-estratégico e da cooperação no domínio da defesa, sem prejuízo da respetiva dependência orgânica;
7. Assegura e identifica novas oportunidades no relacionamento bilateral e multilateral na área da defesa, contribuindo para a prossecução dos interesses nacionais;
8. Assessoria o MDN na negociação e celebração de convenções, acordos e tratados internacionais, bem como de outros instrumentos jurídicos internacionais no âmbito das relações externas da defesa nacional;
9. Assegura, sem prejuízo das competências próprias do MNE, o relacionamento bilateral e multilateral no âmbito da cooperação no domínio da defesa, concebendo e negociando os respetivos programas, incluindo os de CTM, bem como coordenando, monitorizando e avaliando a sua execução.

**Fonte:** Decreto Regulamentar n.º 14/2015. Elaboração própria.

A DGPDN é composta pelas unidades orgânicas constantes na figura 61. A DCTM, como unidade orgânica nuclear para as questões de Defesa, executa um conjunto de ações de coordenação, avaliação e propostas no âmbito da CTM (Portaria n.º 94/2012). Esta unidade possui as competências constantes na tabela 24.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

**Figura 61.** Unidades orgânicas nucleares da DGPDN



**Fonte:** Portaria n.º 94/2012. Elaboração própria.

**Tabela 24.** Atribuições da DCTM

1.	Coordena a CTM; Prepara e negocia os PQ;
2.	Acompanha e avalia a execução dos projetos de CTM em estreita ligação com as FA e sem prejuízo da respetiva autonomia de execução técnica;
3.	Coordena, em matéria de CTM, a ação dos AD;
4.	Prepara a proposta de orçamento anual da CTM, procede à sua gestão e garante a sua correta execução;
5.	Elabora o programa anual de formação em Portugal, em articulação com os Estabelecimentos de Ensino Superior Público Universitário Militar (ESPUM), com os estabelecimentos militares de ensino, com o IDN e com o Camões – ICL, I. P.;
6.	Elabora estudos e análises prospetivas sobre o desenvolvimento do setor da paz e segurança na África Subariana e acompanha as políticas e as ações das organizações internacionais e dos parceiros bilaterais;
7.	Orienta e coordena a participação do MDN na componente de defesa da CPLP;
8.	Propõe medidas e ações de desenvolvimento do PAMPA.

**Fonte:** Portaria n.º 94/2012. Elaboração própria.

As FA, com a organização que consta na LOBOFA, compreendem: o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e os Ramos da Marinha, Exército e Força Aérea (Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro).

O EMGFA é um elemento estrutural das FA dotado de autonomia administrativa e integra-se na administração direta do Estado, através do MDN. Tem por missão geral planejar, dirigir e controlar o emprego das FA no cumprimento das missões e tarefas operacionais que a estas incumbem, de acordo com a Constituição e a lei,

nomeadamente executar as ações de CTM no quadro das políticas nacionais de cooperação (Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro). É chefiado pelo Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) e compreende<sup>154</sup>:

1. O Adjunto para o Planeamento e Coordenação (AD – JPC);
2. O Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM);
3. O Comando Operacional dos Açores (COA);
4. O Comando Operacional da Madeira (COM);
5. A Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DI – PLAEM);
6. A Divisão de Recursos (DIREC);
7. A Direção de Comunicações e Sistemas de Informação (DIRCSI);
8. O Centro de Informações e Segurança Militares (CISMIL);
9. A Direção de Saúde Militar (DIRSAM);
10. A Direção de Finanças (DIRFIN);
11. O Comando de Apoio Geral (COAG).

No âmbito do EMGFA, inserem -se ainda, na dependência direta do CEMGFA e regulados por legislação própria, o Instituto Universitário Militar (IUM) e as Missões Militares no Estrangeiro (MME) (Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro) das quais fazem parte as ações de CTM.

No quadro 11, apresentamos o ciclo de mudanças operado na implementação da CTM com os PALOP, após o 25 de Abril de 1974.

---

<sup>154</sup> Ver Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro.

**Quadro 11.** Mudanças operadas na implementação da CTM

<b>Governos Constitucionais</b>	<b>Estruturas/Órgãos/Mecanismos</b>	<b>Data</b>
VIII	Criação do MDN	1982
VIII	FA em administração direta do Estado	1982
VIII	1.º CEDN	1985
XI	Orgânica do MDN	1988
XI	Acordos de CTM com Cabo Verde; Moçambique e S. Tomé e Príncipe	1988
XI	Acordo de CTM com a Guiné-Bissau	1989
XI	Criação da DGPDN	1989
XI	DECM (estrutura nuclear)	1989
XI	PQ com a Guiné-Bissau; Cabo Verde e Moçambique	1990
XI	PQ com S. Tomé e Príncipe	1991
XII	1.ª Reorganização do MDN	1993
XII	DGPDN (Coordena)	1993
XII	DCTM (Acompanha e avalia a execução)	1993
XII	2.º CEDN	1994
XIII	Acordo de CTM com Angola	1996
XIII	PQ com Angola	1996
XIV	CTM multilateral	2001
XV	3.º CEDN	2003
XVII	PAMPA	2006
XVII	Protocolo de Cooperação da CPLP	2006
XVII	2.ª Reorganização do MDN	2009
XIX	4.º CEDN	2013
XIX	3.ª Reorganização do MDN	2014
XIX	Reforço das atribuições da DGPDN	2015

**Fonte:** Elaboração própria.

---

## **4.2. A EXECUÇÃO DA CTM**

---

A CTM com os PALOP executa-se através dos PQ e encontra-se fundamentalmente vocacionada para a capacitação dos órgãos de conceção, coordenação e direção da política de Defesa Nacional e das FA dos Países beneficiários (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2013).

A execução funcional técnica dos projetos é estruturada por quatro componentes nucleares: assessoria técnica e/ou unidades móveis de instrução, recuperação de

infraestruturas locais, fornecimento de equipamentos e formação de pessoal em Portugal e/ou nos PALOP (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2013).

Em 2001 a CPLP incluiu, na sua Declaração Constitutiva, o setor da defesa na CTM, o que ocasionou o alargamento do seu espetro ao nível multilateral, definido e avaliado pelos Ministros da Defesa da CPLP em sede das respetivas reuniões anuais (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2013).

Os encargos relativos ao suporte financeiro dos PQ de CTM bilateral e à componente de Defesa da CPLP inscrevem-se, na parte em que sejam elegíveis, na contribuição portuguesa para a APD (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2013).

Os encargos financeiros encontram-se, desde 1991, inscritos no orçamento geral do MDN. A DGPDN, através de um orçamento próprio, assume os custos diretos relativos à execução dos projetos inscritos nos PQ, que representam 50% do total (Sínteses EuroDefense, 2006)<sup>155</sup>.

O Camões – ICL, I. P. assume os custos diretos da formação de militares dos PALOP em Portugal, que representam 10% do total (Sínteses EuroDefense, 2006). Os ramos das FA assumem os custos indiretos, relativos aos vencimentos dos DT e de outros militares destacados fora do território nacional, bem como o alojamento, alimentação, material didático e assistência médica dos militares dos PALOP a frequentarem ações de formação, que representam 40% do total (Sínteses EuroDefense, 2006).

Compete aos Ramos das FA, com total autonomia técnica, a execução dos PQ superiormente aprovados. A direção técnica dos projetos, na dependência dos Chefes de Estado-Maior de cada Ramo, decorre nas FA dos PALOP junto das suas estruturas e órgãos e é coordenada pelos Adidos de Defesa (AD)<sup>156</sup>, que se encontram nas Embaixadas de Portugal. A ação dos AD é coordenada pela DCTM, de acordo com as orientações gerais superiormente definidas.

---

<sup>155</sup> Relembre-se que foi em 1991, por força dos dispositivos legais, que a CTM com os PALOP foi inserida na política de cooperação portuguesa e passou a ser dirigida pelo MDN (Despacho 42/MDN/91).

<sup>156</sup> Os militares são nomeados para ações de CTM por despacho do Ministro da Defesa Nacional, sob proposta da DGPDN, após indigitação pelo Chefe de Estado-Maior (CEM) de cada Ramo (Decreto-Lei n.º 238/96, de 13 de dezembro).



**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

No quadro 12 apresentamos os setores prioritários de execução da CTM nos PALOP, que integram os atuais PQ.

**Quadro 12.** Setores prioritários de execução da CTM com os PALOP

<b>PALOP</b>	<b>Projetos</b>
Cabo Verde	Estrutura Superior das Forças Armadas Programa de Ensino Militar em Portugal (PEMPOR)
Guiné-Bissau	Sem projetos em curso <sup>157</sup> Estrutura Superior das Forças Armadas PEMPOR na Escola Naval e na Academia Militar
S. Tomé e Príncipe	Organização Superior da Defesa e das Forças Armadas Pelotão de Engenharia Militar de Construções Guarda Costeira (inclui Manutenção do Sistema de Ajudas Visuais à Navegação) Assistência Hospitalar em Portugal PEMPOR na Escola Naval e na Academia Militar
Angola	Núcleo Conjunto de Coordenação Marinha de Guerra Angolana Exército Angolano Força Aérea Nacional PEMPOR
Moçambique	Núcleo Conjunto de Coordenação Instituto Superior de Estudos de Defesa (ISEDEF) “Tenente-General Armando Emílio Guebuza” Academia Militar “Marechal Samora Machel” Marinha de Guerra de Moçambique Força Aérea de Moçambique PEMPOR

**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (2013; 2014; 2015). Elaboração própria.

<sup>157</sup> A UE considerou que os acontecimentos de 1 de abril de 2010 e o golpe de Estado de 12 abril de 2012 constituíram violações graves aos princípios democráticos e do Estado de direito, que são dois elementos essenciais do Acordo de Cotonou. São valores universais, referidos no artigo 96º do Acordo, em que se prevê a possibilidade de um diálogo político reforçado que possa conduzir uma das partes a adotar medidas adequadas e proporcionais à violação constatada, tendentes a repor o respeito do direito internacional (Decisão do Conselho 2012/387/UE, de 16 de julho de 2012, Delegação da UE na Guiné-Bissau, acedido em 05 de dezembro de 2015). Neste sentido, Portugal suspendeu o seu programa de CTM com a Guiné-Bissau até ser restaurada a ordem constitucional.

Aos DT compete, em estreita ligação com os AD, o planeamento técnico do projeto, a direção da sua execução e a elaboração de propostas de alterações. Para além destas competências gerais, aos DT são atribuídas outras responsabilidades (tabela 25).

**Tabela 25.** Responsabilidades dos DT

1.	Esclarecer as características e os limites do projeto, junto ao seu homólogo dos PALOP;
2.	Propor a formação em Portugal de militares dos PALOP;
3.	Propor o material necessário para o projeto;
4.	Propor a constituição de missões técnico-militares a deslocar aos PALOP;
5.	Elaborar relatórios de avaliação em cada fase do projeto.

**Fonte:** Gabinete do MDN – Despacho n.º 43/MDN91. Elaboração própria.

Os DT submetem ao respetivo Ramo das FA, com conhecimento à DGPDN, o planeamento anual das ações, a ficha de projeto e outras propostas de interesse para o seu desenvolvimento (DGPDN, 2009). Os Ramos elaboram um parecer técnico que transmitem à DGPDN. Na posse do parecer, a DGPDN avalia a oportunidade das ações propostas, tendo em conta os objetivos específicos definidos nos PQ e a respetiva sustentação orçamental (DGPDN, 2009).

---

#### **4.2.1. DESPESAS GLOBAIS**

---

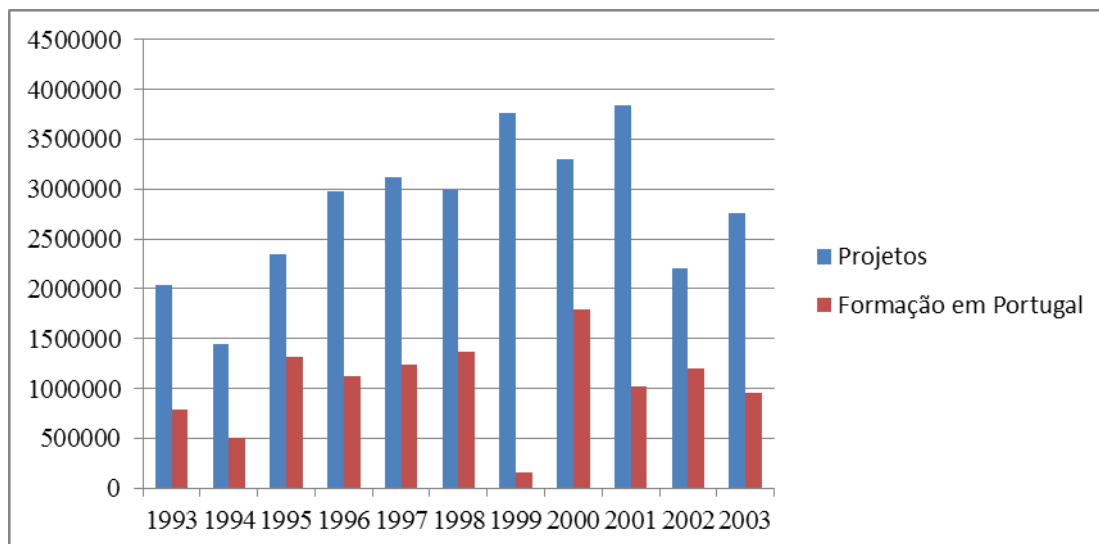
As despesas globais da CTM incluem os projetos executados pela Marinha, pelo Exército e pela Força Aérea, a formação em Portugal, a assistência hospitalar em Portugal a militares e seus familiares, outras ações e despesas de estrutura (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2007).

As despesas de estrutura decorrem dos encargos com as residências para habitação dos militares portugueses que desempenham missões de CTM nos PALOP. Incluem, ainda, as despesas relativas ao transporte e às comunicações (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2007).

A assistência hospitalar inclui os cuidados médicos em hospitais militares portugueses a militares dos PALOP evacuados por reconhecida falta da capacidade hospitalar nos países de origem. Poderá ser extensiva a familiares (cônjuges e/ou filhos) (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2007).

Na figura 62 apresentamos as despesas globais de CTM de 1993 a 2003, relativas aos encargos com os projetos e à formação dos militares dos PALOP em Portugal.

**Figura 62.** Despesas globais da CTM (1993-2003) em euros

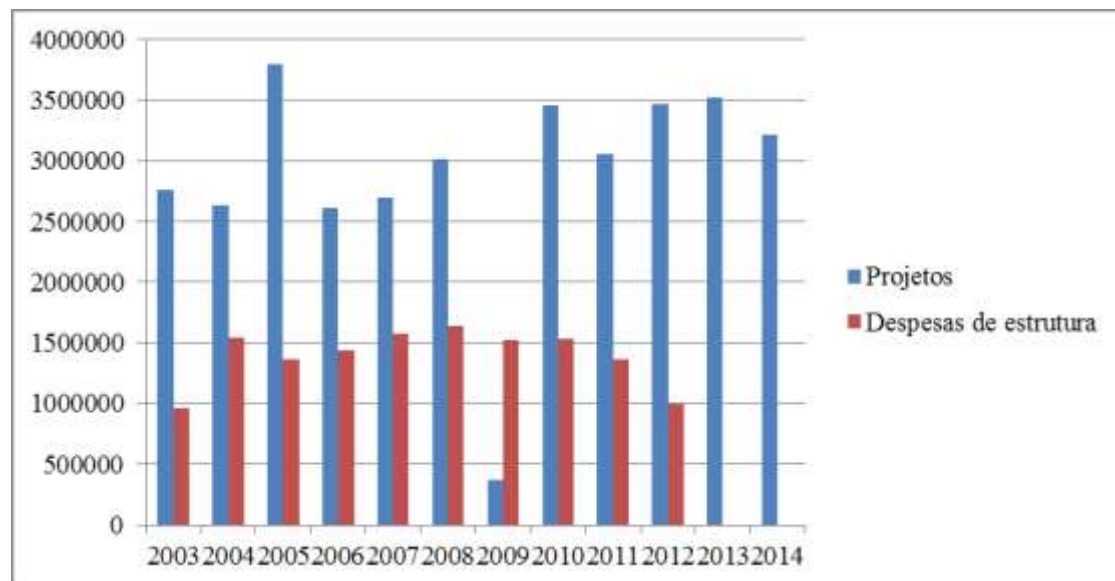


**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1993-2003). Elaboração própria.

Observamos que, no período em análise, os fluxos financeiros relativos aos projetos apresentam uma tendência ascendente até 2001. No total os projetos atingiram cerca de 31 milhões de euros (30.779.772 €). A formação em Portugal ascendeu a cerca de 11 milhões e meio de euros (11.471.684 €). No geral, a formação apresentou uma tendência ascendente até 1998. De 2000 a 2003 apresentou, em geral, uma tendência descendente.

De 2003 a 2014 os fluxos financeiros, relativos aos projetos, atingiram cerca de 35 milhões de euros (34.610.094 €) e os fluxos relativos a despesas de estrutura ascenderam a cerca de 14 milhões de euros (13.954.934 €). Observe-se que no geral os fluxos relativos aos projetos mostram uma certa estabilidade, à exceção do ano de 2009 em que se observou uma descida muito acentuada, atingindo o menor valor dos últimos 20 anos, com cerca de 370 mil euros (370.706 €) (figura 63).

**Figura 63.** Despesas globais da CTM (2003-2014) em euros



**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (2003-2014). Elaboração própria.

---

#### **4.2.2. EXECUÇÃO DA FORMAÇÃO**

---

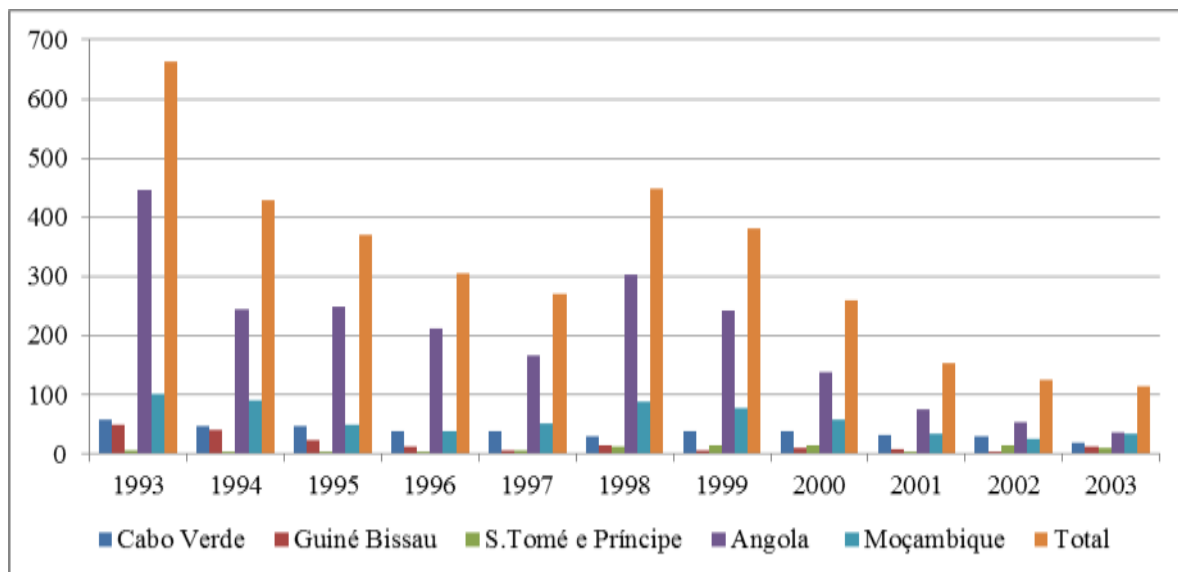
A formação é o *ex-libris* da CTM e inclui a execução anual de um plano de formação de quadros dos PALOP em Portugal e os projetos executados no terreno. Estes são maioritariamente desenhados para a criação e/ou reorganização de estabelecimentos de ensino e centros de instrução/formação militar. A formação de militares nos PALOP é ministrada nos três Ramos das FA (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2013).

A formação de militares dos PALOP em Portugal é de nível superior e técnico-militar e contempla cursos de formação, de promoção, de atualização e de qualificação (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2013). É ministrada nos ESPUM dos três ramos das FA, no Instituto de Ensino Superior Militar (IESM), no Instituto de Defesa Nacional (IDN), no Colégio Militar e no ex-Instituto de Odivelas.

De 1993 a 2003 o volume de formação de militares dos PALOP em Portugal, apesar de apresentar uma tendência decrescente, foi muito intenso. Neste período, realizaram formação no país 3.520 militares. Angola, com 2.165 militares formados e Moçambique com 652, foram os países que registaram um maior volume de formação, a que corresponde 80% dos efetivos totais formados em Portugal (figura 64).

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

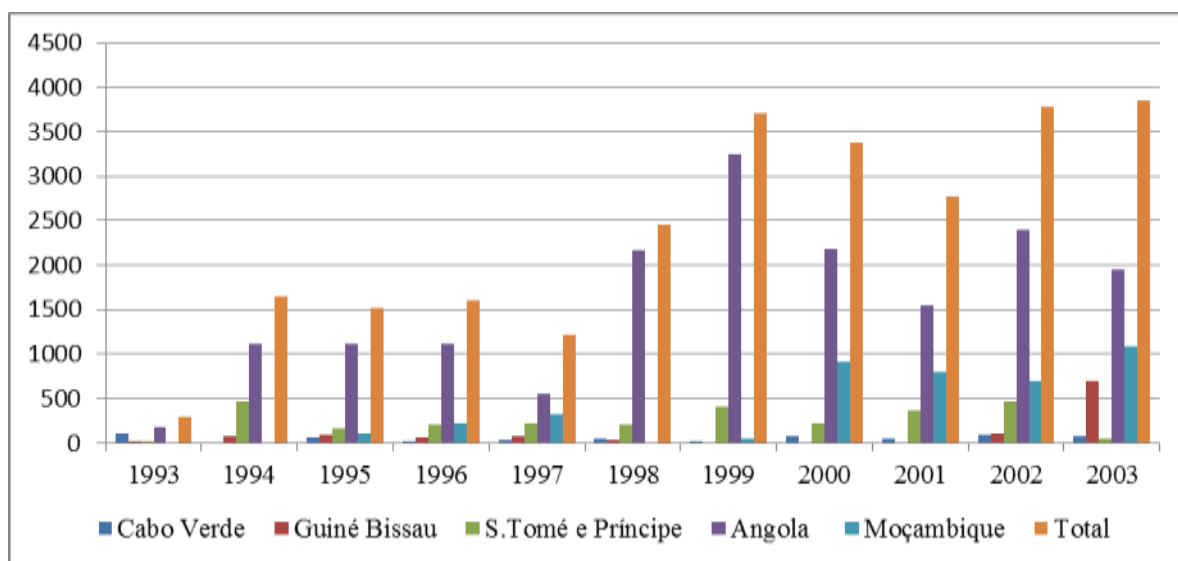
**Figura 64.** Formação de militares<sup>158</sup> dos PALOP em Portugal (1993-2003)



**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1993-2003). Elaboração própria.

No mesmo período, foram formados nos PALOP 26.226 militares. Destaque-se a tendência crescente nas ações de formação (figura 65).

**Figura 65.** Formação de militares<sup>159</sup> nos PALOP (1993-2003)



**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1993-2003). Elaboração própria.

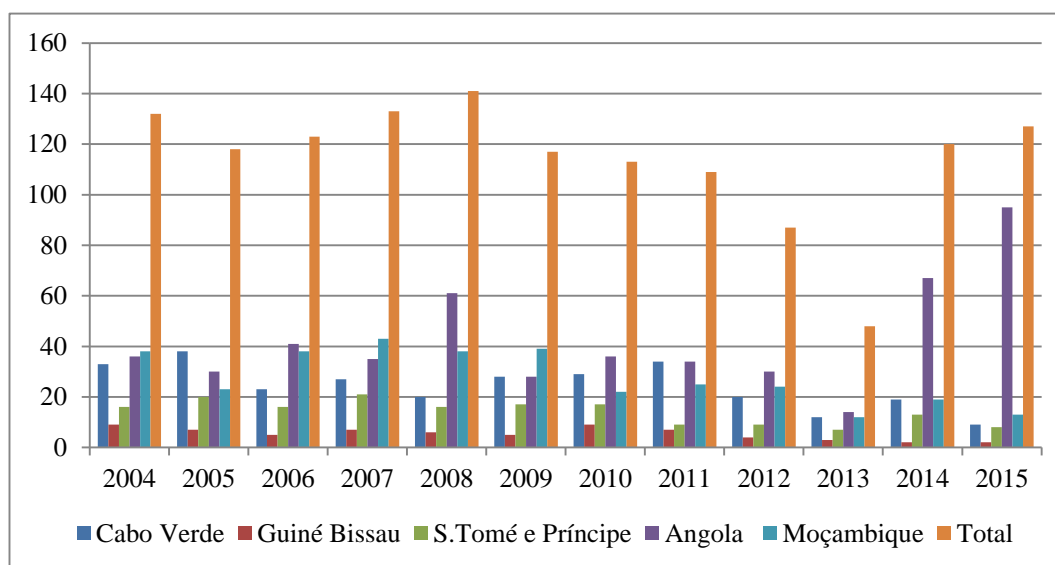
<sup>158</sup> Inclui cursos de formação, promoção, atualização e qualificação. É realizada na Marinha, no Exército e na Força Aérea.

<sup>159</sup> Inclui cursos de formação, promoção, atualização e qualificação. É realizada na Marinha, no Exército e na Força Aérea.

Angola com 17.535 militares formados e Moçambique com 4.190 são os países com maior volume de formação, a que corresponde 83% do efetivo total.

De 2004 a 2015 foram formados em Portugal 1.368 militares dos PALOP, distribuídos da seguinte forma: 292 de Cabo Verde, 57 da Guiné Bissau, 169 de S.Tomé, 507 de Angola e 334 de Moçambique. Neste período, registe-se o elevado número de formandos de Cabo Verde e de S. Tomé, que fez com que Angola e Moçambique (os principais beneficiários) absorvessem apenas 62 % das ações de formação (figura 66).

**Figura 66.** Formação de militares<sup>160</sup> dos PALOP em Portugal (2004-2015)<sup>161</sup>



**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (2004-2015). Elaboração própria.

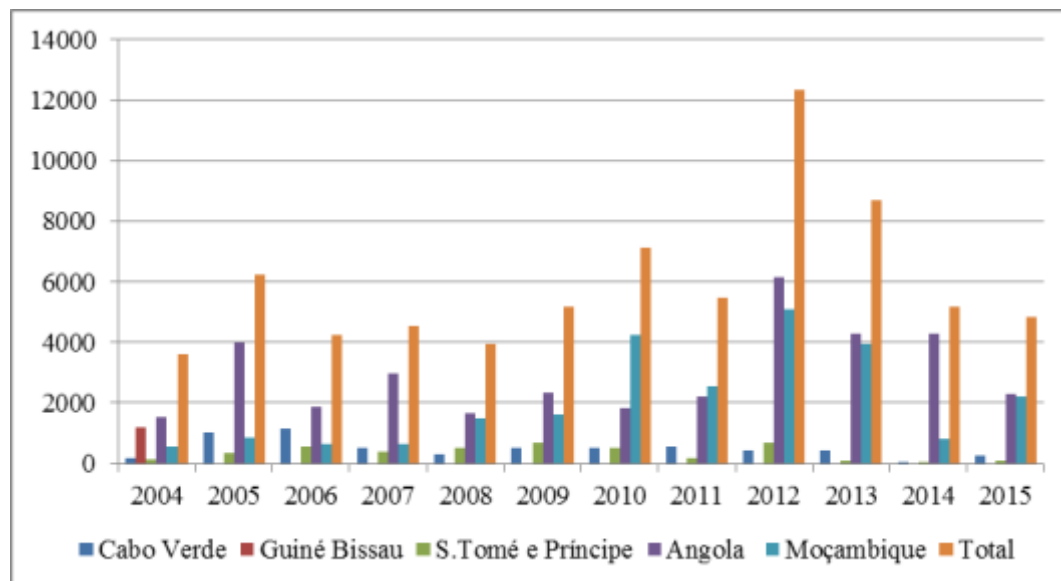
Note-se, ainda, a tendência decrescente das ações de formação, apesar de se observar uma tendência ascendente desde 2013.

Em relação à formação ministrada nos PALOP volta a verificar-se uma tendência ascendente até 2012, seguida de uma descida a partir de 2013 (figura 67), que tem como correspondência uma tendência contrária relativamente à formação ministrada em Portugal desde essa data (figura 66).

<sup>160</sup> Inclui cursos de formação, promoção, atualização e qualificação. É realizada na Marinha, no Exército e na Força Aérea.

<sup>161</sup> Dados preliminares de 2015.

**Figura 67.** Formação de militares<sup>162</sup> nos PALOP (2004-2015)



**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (2004-2015). Elaboração própria.

Neste período, foram formados nos PALOP 71.417 militares, o que ilustra bem a importância da formação como elemento nuclear da CTM. Angola com 35.426 militares formados e Moçambique com 24.117 absorveram neste período 83% do efetivo formado.

### 4.3. A AVALIAÇÃO DA CTM

---

Após a assinatura dos acordos de CTM com a Guiné, Cabo Verde e Moçambique, haveria que definir um conjunto de competências e áreas de responsabilidade. Em 1990 ocorreu uma profunda reformulação na conceção e na execução da CTM, coincidente com a aplicação do Decreto-Regulamentar n.º 32/89 de 27 de outubro, que estabeleceu o modo de funcionamento dos órgãos do MDN. Como elementos centrais desta nova orientação política, salienta-se a inserção das ações em PQ, aprovados em reuniões mistas permanentes com os PALOP.

O ano de 1991 foi um marco importante em termos de avaliação da CTM, que teve como finalidade imprimir eficiência e eficácia a este processo. Foram produzidos

---

<sup>162</sup> Inclui cursos de formação, promoção, atualização e qualificação. É realizada na Marinha, no Exército e na Força Aérea.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

quatro despachos pelo Ministro da Defesa Nacional, Joaquim Fernando Nogueira, relativos à sua conceção e execução (quadro 13).

As primeiras mudanças resultantes da avaliação, fundamentalmente a partir de 1991, incidiram basicamente na reformulação da sua metodologia de execução, nomeadamente na definição de áreas de responsabilidade de execução técnica e de avaliação. O MDN programou ações, centralizou o estudo, o planeamento e o acompanhamento das ações na DGPDN e conferiu autonomia técnica às FA na execução dos projetos, procurando-se desta forma estabelecer a ligação entre a execução e a avaliação (Despacho n.º 42/MDN/91).

**Quadro 13.** Mudanças operadas na conceção e execução da CTM

Despachos	Alterações	Data
42/MDN/91	Foi definida a intervenção específica no âmbito da Defesa Nacional com os PALOP, a dois níveis: <ol style="list-style-type: none"><li>1. No quadro da Segurança e Defesa, de natureza especificamente militar;</li><li>2. Na CTM inserida no quadro de uma política global a nível bilateral entre Portugal e os PALOP.</li></ol> Clarificaram-se os níveis de intervenção e de responsabilidade. A responsabilidade do planeamento, coordenação acompanhamento e avaliação passou a ser da competência da DGPDN e os seus executores os Ramos das FA (Marinha, Exército e Força Aérea) com total autonomia técnica.	27/03/1991
43/MDN/91	Foram atribuídas responsabilidades aos principais agentes envolvidos na CTM. Reformulou-se a metodologia de execução da política de CTM; Inseriram-se as ações, que já se encontravam em desenvolvimento, em PQ aprovados pelas Reuniões das Comissões Mistas Permanentes com os PALOP.	27/03/1991
45/MDN/91	Incluiu-se a participação de AD na CTM.	31/05/1991
220/MDN/91	Definiram-se as áreas de responsabilidade financeira dos vários agentes da CTM.	26/09/1991

**Fonte:** Arquivo/DGPDN (2015). Elaboração própria.

Em 1993 foi atribuída à DGPDN a coordenação da CTM e ao Departamento de Cooperação Técnico-Militar (DCTM), que sucedeu à DECM, o estudo, o planeamento, a coordenação e a avaliação da sua execução (Decreto-Lei n.º 47/93, de 26 de fevereiro).



Era urgente e necessário definir uma intervenção na gestão deste processo e por isso a DGPDN operacionalizou, para concretizar a atribuição de competências que lhe havia sido cometida por despacho do MDN, os seguintes objetivos:

- a. Consolidar os projetos em fase de execução;
- b. Fomentar os cursos de longa e média duração em Portugal;
- c. Aumentar o número de assessorias técnicas ao nível da organização administrativa de órgãos e departamentos das FA dos PALOP;
- d. Continuar a apoiar a reabilitação e a operacionalidade de infra-estruturas militares, favorecendo o desenvolvimento de projetos na área da engenharia militar;
- e. Fomentar o intercâmbio militar aos mais variados níveis, reforçando o relacionamento institucional;
- f. Favorecer o uso da língua portuguesa, através de cursos ministrados nos PALOP, da adaptação/utilização de manuais técnicos ou outro tipo de documentação escrita em Português.

Em 2012 a atual DCTM, como unidade orgânica nuclear para as questões de Defesa, passou a acompanhar e a avaliar a execução dos projetos de CTM, em estreita ligação com as FA e sem prejuízo da respetiva autonomia de execução técnica (Portaria n.º 94/2012, de 4 de abril).

---

#### **4.4. O CASO PARTICULAR DE ANGOLA**

---

---

##### **4.4.1. INDICADORES SÓCIO-ECONÓMICOS DE DESENVOLVIMENTO**

---

Nesta secção apresentamos os mais recentes indicadores socioeconómicos angolanos. Procuramos com esta opção compreender quais os parceiros de Angola em termos do comércio internacional de mercadorias e identificar os setores privilegiados de relacionamento económico com Portugal.

Angola é uma potência regional da África Subsariana na costa ocidental africana, possui 18 províncias, é limitada a norte e a nordeste pela RDC, a leste pela Zâmbia, a sul pela Namíbia e a oeste pelo Oceano Atlântico. Inclui ainda o enclave de Cabinda, que faz fronteira com a RDC a norte (BIC, 2014) (figura 68). O país possui uma extensão de 1.246.700 Km<sup>2</sup> o que corresponde ao somatório dos territórios de Portugal, Espanha e França (BIC, 2014).

Em 2014 a população residente em Angola foi estimada em 24,3 milhões de habitantes, sendo 11,8 milhões do sexo masculino e 12,5 milhões do sexo feminino (INE/Luanda, Angola, 2014)<sup>163</sup>. O maior número de habitantes concentra-se na província de Luanda com 6,5 milhões de residentes. A província que possui mais baixos índices populacionais é a província do Bengo, com 274.053 pessoas. Cerca de 46% da população é composta por jovens com idades inferiores a 15 anos (BIC, 2014).

**Figura 68.** Mapa de Angola



Fonte: [www.operationworld.org](http://www.operationworld.org)<sup>164</sup>.

Desde o fim do conflito armado em 2002, o sistema económico angolano evoluiu para uma economia de mercado e triplicou o seu rendimento *per capita* (atualmente na ordem dos 6.400 dólares). O país é rico em recursos naturais, em especial em petróleo<sup>165</sup>, contudo também possui diamantes, minério de ferro, fosfatos, cobre, ouro e urânio (BIC, 2014).

Em 2013 Angola detinha reservas de petróleo na ordem dos 12,7 mil milhões de barris, que representavam 0,8% das reservas mundiais e colocavam o país na 17.<sup>a</sup> posição no mundo e o 3.º com maiores reservas em África. Com uma produção média diária de cerca de 1,7 milhões de barris, Angola era responsável por 2,1% da produção mundial, 4,8% da produção da Organização dos Países Exportadores de Petróleo

---

<sup>163</sup> Estes dados preliminares resultam da contagem da população residente e recenseada, tendo como referência o dia 16 de maio de 2014.

<sup>164</sup> Acedido em 06 de setembro de 2015.

<sup>165</sup> O petróleo contribui em cerca de 45% para o Produto Interno Bruto (PIB). Constitui a grande fonte de financiamento da economia angolana, apesar do país ainda não ser auto-suficiente em produtos refinados e por isso continua a ser um importador de gasolina (BIC, 2014).

(OPEP) e 18,9% da produção de África (BIC, 2014). A Balança Comercial de Angola (BCA) registou em 2013 um crescimento de 40,1 mil milhões de dólares americanos (BIC, 2014).

De acordo com as estatísticas do *International Trade Centre* (ITC, 2016)<sup>166</sup>, os principais mercados de origem das importações angolanas em 2013 foram Portugal (18,6% do total), a China (17,8%), os EUA (6,5%), o Brasil (5,7%), a África do Sul (4,5%), a República do Congo (4,0%) e o Reino Unido (3,9%). Estes países, no seu conjunto, representaram 61% das importações totais. Os principais mercados de destino das exportações angolanas foram a China (44,7% do total), os EUA (12,5%), a Índia (9,5%), Taiwan (5,4%), Portugal (4,9%) e a Espanha (4,0%) (BIC, 2014) (tabela 26).

**Tabela 26.** Principais parceiros de Angola em 2013

Importações			Exportações		
1.	Portugal	18,6%	1.	China	44,7%
2.	China <sup>167</sup>	17,8%	2.	EUA	12,5%
3.	EUA	6,5%	3.	Índia	9,5%
4.	Brasil	5,7%	4.	Taiwan	5,4%
5.	África do Sul	4,5%	5.	Portugal	4,9%
6.	República do Congo	4,0%	6.	Espanha	4,0%
7.	Reino Unido	3,9%			

**Fonte:** Marques (2015)<sup>168</sup>. Elaboração própria.

Portugal continua a ser considerado em termos económicos um parceiro de relevo de Angola, sendo o país que ocupa o primeiro lugar em matéria de importações à frente da China. Em matéria de exportações verifica-se uma tendência oposta. Angola não elege Portugal como parceiro privilegiado para escoar os seus produtos, ocupando a China o lugar de destaque.

Angola poderia ser um potencial exportador para Portugal de produtos energéticos, mas esta realidade está longe de se verificar, porque o país continua a

<sup>166</sup> In <http://www.intracen.org/country/angola/income/>, acedido em 20 de abril 2016.

<sup>167</sup> Angola, do ponto de vista geopolítico, serve de “porta de entrada” à China na RDC, que acede dessa forma aos vastos recursos estratégicos do país, particularmente conhecido pela abundância do colúmbite-temtalite, minério necessário para o fabrico de componentes eletrónicos, centrais nucleares, mísseis balísticos, fibras óticas. Estes componentes são fundamentais no domínio militar da defesa para a afirmação enquanto potência, como está bem patente na *U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense* (Carvalho, 2011).

<sup>168</sup> In Evolução do comércio internacional de mercadorias com Angola 2010 a 2014.

privilegiar as importações de petróleo oriundas da Guiné Equatorial. O défice da Balança Comercial Portuguesa (BCP) neste setor é uma lacuna histórica. Saliente-se que, de acordo com os dados da Direção-Geral de Energia e Geologia, em 2013 Portugal importou cerca de 80% da energia consumida (DGEG, 2014)<sup>169</sup>. O petróleo representa a maior fatia com 65%, mas o país também importa a totalidade do gás natural que consome e o carvão para a produção de electricidade (DGEG, 2014).

De seguida apresenta-se uma tabela com os principais produtos importados e exportados por Angola em 2013 (tabela 27).

**Tabela 27.** Produtos dominantes das importações e exportações angolanas em 2013

Importações		Exportações	
1. Máquinas	23,8%	1. Energéticos <sup>170</sup>	95%
2. Agro-alimentares	19,7%	2. Material de transporte	2,6%
3. Material de Transporte	15,5%	3. Minérios e metais <sup>171</sup>	1,1%
4. Minérios e metais	11,8%	4. Máquinas	0,1%
5. Químicos	9,0%		
6. Produtos acabados diversos	8,2%		
7. Energéticos <sup>172</sup>	5,1%		
8. Vestuário e calçado	2,5%		
9. Peles, couros e têxteis	2,3%		
10. Madeira, cortiça e papel	2,1%		

**Fonte:** Marques (2015)<sup>173</sup>. Elaboração própria.

Angola importa maquinarias, produtos agro-alimentares, material de transporte, minérios e metais, produtos químicos e energéticos (essencialmente produtos refinados do petróleo e outros resíduos) e exporta em grande escala produtos energéticos, essencialmente petróleo bruto. Em 2014 as exportações tiveram uma evolução negativa (-2%). Esta redução está associada à queda do preço médio do barril de petróleo (BNA, 2014)<sup>174</sup>.

Atualmente a economia angolana enfrenta desequilíbrios macroeconómicos e orçamentais, em consequência da queda do preço do barril de petróleo. Note-se que este

---

<sup>169</sup> In <http://www.dgeg.pt/>, acedido em 06 de setembro de 2015.

<sup>170</sup> Essencialmente constituídos por petróleo bruto (crude).

<sup>171</sup> Em 2013 as exportações de diamantes acusaram uma quebra de -26,8% em relação ao ano anterior, as de metais -30,0% e as de minérios -9,3%.

<sup>172</sup> Essencialmente produtos refinados do petróleo e outros resíduos.

<sup>173</sup> In Evolução do comércio internacional de mercadorias com Angola 2010 a 2014.

<sup>174</sup> In Relatório e contas (2014), acedido em 30 abril 2016, in <http://www.bna.ao/uploads>.

setor representa cerca de 95% das exportações totais. De acordo com o relatório *World Economic Outlook (WEO)* do FMI (2016)<sup>175</sup>, existem sinais evidentes de abrandamento da economia angolana. Os dados apontam para uma desaceleração do ritmo de crescimento de 4,8% (em 2014) para 3% (em 2015), prevendo-se -0,5% em 2016.

Em 2014 observou-se no mercado cambial uma moderada desvalorização da moeda angolana (kwanza) de 5.37 % face ao dólar e em 2015 uma grave desvalorização de 22.28%. Os fatores que explicam a desvalorização do Kwanza, são os desequilíbrios entre a oferta e a procura e a escassez de dólares em circulação no país (BNA, 2014).

Apesar deste cenário, de acordo com o BNA (2014), Angola tem conseguido preservar a estabilidade macroeconómica, não obstante a queda do preço do barril de petróleo. As estimativas apontam para um crescimento económico global de 4,7% em 2014, tendo o setor não-petrolífero um crescimento de 8,2%. A taxa de inflação reduziu de 7,69% em 2013 para 7,48% em 2014. Estima-se que em 2014 o défice do país se tenha situado nos 3,1% do PIB (BNA, 2014).

---

#### **4.4.2. ANTECEDENTES INSTITUCIONAIS DOS ACORDOS COM PORTUGAL**

---

Nesta secção mobilizamos a perspetiva do institucionalismo histórico para captarmos a dimensão diacrónica do enquadramento político-jurídico do Estado angolano, enquanto unidade politicamente constituída, após a independência. Procuramos com esta opção compreender o contexto histórico e as mudanças operadas no processo político angolano, que antecederam o AGC com Portugal, assinado em 26 de junho de 1978 e posteriormente o Acordo de CTM, assinado em 03 de outubro de 1996.

Interessa-nos descrever as dificuldades políticas e militares experienciadas por este país no processo de edificação de um Estado democrático, que necessitava urgentemente de emergir e afirmar-se na ordem internacional como soberano, dotado de personalidade jurídica e em pleno exercício de funções, numa altura em que a paz era ainda uma ambição política.

---

<sup>175</sup> In <http://www.imf.org/external/country/AGO/index.htm>, acedido em 20 de setembro de 2016.

#### **4.4.2.1. OS ACORDOS DE PAZ**

Antes da independência das colónias, África não possuía Constituições. Na realidade prevalecia o direito colonial, considerado um derivado do direito administrativo, anterior à conquista dos direitos fundamentais (Thomashausen, 2011).

A primeira Lei Constitucional angolana entrou em vigor no dia 11 de novembro de 1975, quando foi conquistada a cidadania e proclamada a sua independência, como adiante se referirá.

Cerca de 9 meses após o 25 de Abril de 1974, mais concretamente entre 10 e 15 de janeiro de 1975, realizou-se em Alvor, no Algarve, uma Cimeira com o objetivo de debater a independência de Angola. O Acordo de Alvor, entre o Governo português e os Movimentos de Libertação Nacional de Angola<sup>176</sup>, foi assinado no último dia da Cimeira, em 15 de janeiro de 1975 (Sampaio, 2013)<sup>177</sup>. Estiveram presentes nos encontros de Alvor delegados portugueses e angolanos (figura 69)<sup>178</sup>.

**Figura 69.** Foto da Cimeira de Alvor



**Fonte:** Sampaio (2013)<sup>179</sup>.

Em 30 de janeiro de 1975, na sequência do Acordo de Alvor, Francisco da Costa Gomes promulgou uma Lei que determinava a criação em Angola de um Governo

---

<sup>176</sup> Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), são três movimentos de libertação reconhecidos pela ONU e pela OUA.

<sup>177</sup> In Cronologia 1974-2002: Das independências ao fim da guerra em Moçambique e Angola.

<sup>178</sup> Na foto observam-se os seguintes delegados: Mário Soares, Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal (o segundo da esquerda), Jonas Savimbi da UNITA (terceiro da esquerda), Holden Roberto da FNLA (quarto da esquerda), Francisco da Costa Gomes, PR (terceiro da direita) e Agostinho Neto do MPLA (segundo da direita) (Sampaio, 2013).

<sup>179</sup> Arquivo Mário Soares, In Cronologia 1974-2002: Das independências ao fim da guerra em Moçambique e Angola, In <http://www.dw.com/pt/cronologia-1974-2002-das-independencias-ao-fim-da-guerra-em-mocambique-e-angola/a-17280940>, acedido em 16 de setembro de 2015.

de Transição, de uma Comissão Nacional de Defesa e de um Estado-Maior Unificado, com a duração, competência e composição definidas naquele Acordo (Lei n.º 1/75)<sup>180</sup>.

O Acordo de Alvor era bem-intencionado, ao determinar a existência de um Governo de Transição, que entraria em funções em 31 de janeiro de 1975, no entanto a guerra entre os Movimentos de Libertação não terminou e o acordo não foi cumprido (Van-Dúnem, 2008).

Nesta altura a FNLA, que já recebia ajuda secreta dos EUA, passou em finais de janeiro de 1975, a contar também com a ajuda, sobretudo militar, do Governo do, na altura, Zaire (sob a direção do Presidente Mobutu) e da África do Sul. A UNITA iria no mesmo alinhamento e também passou a contar com a ajuda destes dois países. O MPLA, que desde os tempos da luta armada havia recebido ajuda em armamento da União Soviética, continuou a receber assistência técnico-militar fornecida por Cuba (Van-Dúnem, 2008).

Um mês antes da independência o país envolveu-se, novamente, numa guerra civil e “num esforço concertado pelos aliados da FNLA e da UNITA, Angola é invadida em outubro de 1975 pelas forças sul-africanas provenientes da Namíbia e, ao Norte, pelas forças do exército zairense. As primeiras avançaram sobre a capital, e quedaram-se a 100 Km a sul de Luanda, enquanto as últimas se encontravam a escassos 60 km a norte de Luanda. Nesse contexto, foi decisiva a intervenção das forças cubanas, cujos primeiros contingentes começavam a chegar a Angola” (Van-Dúnem, 2008, p. 22).

Cerca de nove meses depois da promulgação da Lei n.º 1/75 e na sequência das infrutíferas tentativas portuguesas para a criação de um Governo de transição, o MPLA proclamou em Luanda a independência da República Popular de Angola a 11 de novembro de 1975, data em que entrou em vigor a primeira Lei Constitucional angolana (Constituição da República de Angola, 2010)<sup>181</sup>.

Portugal só reconheceu o Governo do MPLA como legítimo, quando Agostinho Neto assumiu a presidência do país. Entretanto em Nova Lisboa, atual província de Huambo, a FNLA e a UNITA também proclamaram a independência da República Democrática de Angola, contudo a comunidade internacional nunca reconheceu esta proclamação (Sampaio, 2013).

---

<sup>180</sup> In Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015, acedido em 11 de janeiro de 2015.

<sup>181</sup> In Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015, acedido em 11 de janeiro de 2015.



A guerra civil angolana estava longe de finalizar, uma vez que a UNITA e a FNLA, com o apoio da África do Sul e de Cuba, se envolveram em conflitos com o MPLA. Esta guerra também ficou marcada pelo apoio dos EUA à UNITA e à FNLA e pelo apoio da União Soviética ao MPLA (Sampaio, 2013).

Os momentos que antecederam a independência de Angola foram caracterizados por uma extrema instabilidade política e militar. Era urgente definir as bases do sistema político, que daria corpo ao primeiro Governo angolano. O sistema político considerado conveniente, na altura da implantação da nova República, era um sistema de partido único com o poder concentrado numa só força partidária (Carvalho, 2005).

Enfrentava-se contudo uma dificuldade, era preciso garantir a legitimidade e a exclusividade do exercício do poder e haveria que empossar o Governo. De acordo com o expectável, a Lei n.º 1/75 empossa o MPLA como “legítimo representante do povo angolano, a quem caberia a direção política, económica e social da Nação” (Carvalho, 2005, p. 78), centralizando os poderes no PR, que seria também o Presidente do Partido-Estado.

O MPLA defendia a tese de que o regime político a adotar deveria revestir a modalidade de poder do Estado<sup>182</sup>, considerada a única alternativa com capacidade de responder às necessidades do país. Neste sentido, Angola muito motivada por esta visão, concebeu e desenhou no período pós independência um sistema político inspirado na matriz comunista-leninista de concepção marxista, com “legitimidade democrática mas sem representação política nas instituições representativas” (Carvalho, 2005, p. 70).

Em outubro de 1976, na terceira Reunião Plenária do Comité Central do MPLA, foi decidido que a melhor alternativa para Angola seria a “opção pela via socialista do desenvolvimento, como força dirigente e impulsionadora de todo o processo tendente à criação das bases materiais e sociais da futura sociedade [angolana] socialista” (Correia, 1996, p. 25).

---

<sup>182</sup> O Estado é aqui entendido como uma “sociedade política, ou seja, uma sociedade criada a partir da vontade popular, cujo objetivo é a realização dos fins daquelas organizações” (Bastos, 1986, p. 4). O Estado surge quando ser humano por sua vontade abdica dos seus direitos em troca de proteção e da realização do bem comum. À medida que a diversidade das relações se amplia surge a necessidade de transferir e unificar o poder numa única entidade, o Estado (Bastos, 1986).



#### **4.4.2.2. AS AÇÕES POLÍTICAS ANGOLANAS DE 1976 A 1996**

---

Nesta secção efetuamos um percurso pela ação política angolana de 1976 a 1996, que nos parece útil e necessário, para identificarmos a dimensão institucional dos processos de revisão constitucional (em termos de forma e de conteúdo) e para compreendermos a dimensão processual da política angolana neste período.

Na sequência da revisão à Lei n.º 1/75, surgiram a Lei n.º 71/76<sup>183</sup> (em 11 de novembro) e a Lei n.º 13/77<sup>184</sup> (em 7 de agosto). Estas Leis reforçaram os poderes do PR, que era o presidente do partido e simultaneamente o Comandante em Chefe das FAA. Em especial a Lei n.º 13/77, conferiu ao PR o poder de nomear, empossar e exonerar o Primeiro-ministro e os demais membros do Governo.

Em 7 de fevereiro de 1978 realizou-se a primeira revisão constitucional<sup>185</sup> (Série I, do Diário da República de Angola, n.º 31), com o objetivo estratégico de reforçar a construção de uma Nação de matriz socialista. Nesta revisão, foi atribuída ao Conselho da Revolução<sup>186</sup> a competência exclusiva de legislar sobre direitos, deveres e garantias fundamentais dos cidadãos. Cerca de quatro meses depois, em 26 de junho de 1978, Angola assinou o acordo geral de cooperação com Portugal.

Entretanto Agostinho Neto morreu em Moscovo a 10 de setembro de 1979, sucedendo-lhe o engenheiro José Eduardo dos Santos, que na altura ocupava o cargo de Ministro da Planificação (Milhazes, 2009).

Um ano depois, em 1980, a lei constitucional de 23 de setembro (preâmbulo da Lei n.º 12/91, de 06 de maio) introduziu novas alterações:

- a. A Assembleia do Povo passou a ser o órgão do poder do Estado;
- b. Foram atribuídas competências à Assembleia, podendo alterar a lei constitucional, exercer a função legislativa e exercer o controlo da atividade dos órgãos centrais do aparelho do Estado, isto é, do

---

<sup>183</sup> In Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015.

<sup>184</sup> In Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015.

<sup>185</sup> A revisão constitucional é uma vicissitude constitucional definida como “a modificação da Constituição expressa, parcial, de alcance geral e abstrato e, por natureza, a que traduz mais imediatamente um princípio de continuidade institucional” (Miranda, 2007, p. 164).

<sup>186</sup> Integravam o Conselho da Revolução: os membros do Comité Central do MPLA; o Ministro da Defesa; os membros designados pelo Comité Central; os comissários provinciais designados pelo PR; os comandantes das Regiões Militares; os representantes das associações, nomeadamente a Organização da mulher angolana e a juventude do MPLA (I Série do Diário da República de Angola, n.º 31, In Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015, acedido em 14 de fevereiro de 2015).

Governo, do Supremo Tribunal, da Procuradoria e das Assembleias Provinciais;

- c. O PR passou a ser simultaneamente o Presidente da Assembleia do Povo e o Chefe do Governo.

Em 1985 o país aderiu à Cooperação ACP-UE e subscreveu a convenção de Lomé III, passando a beneficiar dos recursos do 6º FED<sup>187</sup>.

Angola realizou novas revisões constitucionais em 1991 (Lei n.º 12/91, de 6 de maio) e em 1992 (Lei n.º 23/92, de 16 de setembro), com a finalidade de criar uma sociedade livre e democrática vocacionada para a paz, para a justiça e para o progresso social. Estas revisões criaram as condições necessárias para a celebração dos acordos de paz com Portugal, promovidos pelo MPLA e pela UNITA (Lei n.º 12/91; Lei n.º 23/92).

A Lei n.º 12/91<sup>188</sup>, da revisão constitucional angolana, constituiu o alicerce da edificação do Estado democrático angolano ao definir como objetivos:

- a. Consagrar o multipartidarismo;
- b. Despartidarizar as FA;
- c. Ampliar a participação de todos os cidadãos na vida política;
- d. Ampliar o reconhecimento dos direitos, liberdades e deveres fundamentais dos cidadãos.

A finalidade principal desta revisão foi a criação dos pressupostos constitucionais necessários à implementação da democracia multipartidária (muito ansiada pela UNITA). Procurou-se simultaneamente a concretização do reconhecimento das garantias da liberdade e dos direitos fundamentais dos cidadãos (Lei n.º 12/91).

Cerca de dois meses depois da revisão constitucional, foi assinado no Estoril (Bicesse), em 31 de maio de 1991, o Acordo de Paz com Angola. Este processo foi mediado pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Portuguesa, José Durão Barroso e por observadores dos EUA e da Rússia. O Acordo foi assinado pelo Presidente da República Popular de Angola, José Eduardo dos Santos,

---

<sup>187</sup> In Memorando Sobre o Estado da Cooperação entre a República de Angola e a União Europeia (2003).

<sup>188</sup> In Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015, acedido em 14 de fevereiro de 2015.

pelo presidente da UNITA, Jonas Savimbi e pelo primeiro-ministro português, Aníbal Cavaco Silva (Ventura, 2014)<sup>189</sup> (figura 70).

**Figura 70.** Assinatura do Acordo de Bicesse



**Fonte:** Ventura (2014).

O Acordo de Bicesse preconizou o cessar-fogo, a desmilitarização total da UNITA e as garantias da transição de um regime político monopartidário para um regime político multipartidário e de uma economia centralizada para uma economia de mercado (Ventura, 2014).

Tudo parecia bem encaminhado para a paz, no entanto a instabilidade político-militar não havia desaparecido e permanecia encapotada nas motivações não expressas da UNITA, o que levou a ONU a programar e a controlar o processo de paz em Angola através da *United Nations Angola Verification Mission – UNAVEM I*.

A Lei n.º 23/92 materializou a intenção da anterior revisão e constituiu um novo marco histórico, porque pela 1ª vez Angola se assumia em definitivo como um Estado democrático. Esta revisão teve como objetivos (Lei n.º 23/92)<sup>190</sup>:

- a. Reforçar o reconhecimento e as garantias dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos;
- b. Definir Angola como um Estado Democrático e de direito, baseado na interdependência dos órgãos de soberania e num

---

<sup>189</sup> In Os acordos de paz e de Bicesse e a democracia em Angola (Ventura, 2014), In [http://www.clubk.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18178:os-acordos-de-paz-e-de-bicesse-e-democracia-em-angola-por-antonio-ventura](http://www.clubk.net/index.php?option=com_content&view=article&id=18178:os-acordos-de-paz-e-de-bicesse-e-democracia-em-angola-por-antonio-ventura), acedido em 16 de setembro de 2015.

<sup>190</sup> In Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015, acedido em 14 de fevereiro de 2015.

sistema político semipresidencialista, que reserva ao PR um papel ativo e atuante;

- c. Fiscalizar a Constituição através de um Tribunal Constitucional e definir o estatuto constitucional dos magistrados judiciais e do Ministério Público;
- d. Alterar as designações do Estado angolano para República de Angola e dos órgãos legislativos para Assembleia Nacional.

Ficaram criadas as condições para a realização de eleições multipartidárias, alicerçadas no sufrágio universal direto e secreto, para eleger o PR e os Deputados do futuro Parlamento (Lei n.º 23/92), que se realizaram em 29 e 30 de setembro de 1992, com a mediação das NU, através da UNAVEM II.

O candidato do MPLA, José Eduardo dos Santos, venceu as eleições sem maioria absoluta. A UNITA não aceitou os resultados eleitorais o que precipitou, em 31 de outubro de 1992, um novo combate violento na Cidade de Luanda (Van-Dúnem, 2008). O cessar-fogo global apenas teria lugar com a assinatura do Protocolo de Lusaka na Zâmbia, em 20 de novembro de 1994. Este Protocolo teve como objetivo desmobilizar o MPLA/FAA e a UNITA/FALA (Forças Armadas de Libertação de Angola).

Quatro anos depois do cessar-fogo, em 03 de outubro de 1996, Angola assinou o acordo de CTM com Portugal. Um mês depois, em 14 de novembro de 1996, voltou a operar-se uma nova revisão constitucional (Lei n.º 18/96)<sup>191</sup>. Finalmente o país era reconhecido como um Governo de Unidade e Reconciliação Nacional, que admitia representantes de outros partidos políticos na Assembleia. Reconheceu-se ainda que os ministérios da saúde, das minas, do comércio e do turismo ficariam à responsabilidade da UNITA e que a vice-presidência da República lhe seria igualmente atribuída (Lei n.º 18/96).

#### **4.4.2.3. DOS ACORDOS À PAZ**

O acordo de Luena (capital do Moçambique) foi assinado em 4 de abril de 2002, pelo Chefe do Alto Comando das FALA, general Abreu Muengo Ukwachitembo

---

<sup>191</sup> In Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015, acedido em 07 de abril de 2015.

“Kamorteiro” (à direita) e pelo chefe do Estado-Maior General das FAA, general Armando da Cruz Neto (Sampaio, 2013) (figura 71).

Com a assinatura do Acordo de Luena a paz chegava (finalmente?) a Angola, depois de 27 anos de um clima de guerra, onde morreram cerca de 500 mil pessoas e onde se registaram mais de dois milhões de refugiados (Sampaio, 2013).

**Figura 71.** Assinatura do acordo de paz



Fonte: Sampaio (2013)<sup>192</sup>.

Apresentamos, na tabela 28, uma sinopse das mudanças operadas na política angolana após o 25 de Abril de 1974, que antecederam o AGC e o acordo de CTM com Portugal e que contribuíram para a edificação do seu Estado democrático e para a obtenção da paz.

Desde o Acordo de Luena, Angola tem-se concentrado no equilíbrio entre estabilidade e progresso. Apesar de existirem no país graves desequilíbrios sócio-económicos e uma consequente instabilidade interna, a sua política externa, devido essencialmente à sua localização geoestratégica e aos seus recursos naturais, evidencia esforços de afirmação regional (Resolução n.º 2/2014, de 15 de janeiro de 2014). Registe-se que o país teve um crescimento económico superior a 20 % em 2005 e em 2007, fundamentalmente devido ao setor petrolífero (Sampaio, 2013), apesar de, como já salientado, as estimativas atuais apontarem para um crescimento económico global de 4,7% em 2014.

---

<sup>192</sup> In Cronologia 1974-2002: Das independências ao fim da guerra em Moçambique e Angola.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

**Tabela 28.** A edificação do Estado democrático angolano (1975-2002)

<b>Momentos significativos da política angolana</b>	<b>Data</b>
1. Acordo de Alvor	1975
2. Independência da República Popular de Angola	1975
3. O MPLA foi designado o legítimo representante do povo angolano	1975
4. Lei n.º 71/76 – Reforço dos poderes atribuídos ao PR	1976
5. Lei n.º 13/77 – Reforço dos poderes atribuídos ao PR	1977
6. Primeira revisão constitucional	1978
7. Acordo geral de cooperação com Portugal	1978
8. Morre Agostinho Neto	1979
9. Segunda Revisão Constitucional	1980
10. Terceira Revisão Constitucional	1991
11. Acordo de Bicesse	1991
12. Quarta Revisão Constitucional	1992
13. Realização de eleições multipartidárias – eleição de José Eduardo dos Santos (PR)	1992
14. Protocolo de Lusaka	1994
15. Acordo de CTM com Portugal	1996
16. Quinta Revisão Constitucional	1996
17. Acordo de paz em Luena	2002

**Fonte:** Elaboração própria.

Os fatores que facilitaram a evolução da política externa angolana e a sua adaptação ao SI unipolar flexível, foram entre outros, o fim da Guerra Fria, o colapso soviético, a retirada das tropas cubanas (apesar da atual permanência no país de assessores militares e políticos), o fim do *Apartheid* na África do Sul, a morte de Jonas Savimbi, os recursos naturais e o acordo de Luena (Peralta, 2013). O resultado destes fatores fez ressurgir as relações políticas com os EUA (sobretudo no setor petrolífero) e com a Europa, porque os EUA, Portugal e a Rússia estiveram envolvidos no processo de paz e porque a instabilidade política no Médio Oriente e no Golfo Pérsico, levaram o Governo norte-americano a prestar mais atenção ao potencial petrolífero angolano (Peralta, 2013).

Também o interesse da China pelos recursos estratégicos angolanos acelerou e precipitou o seu desenvolvimento. O relacionamento cada vez mais próximo entre Angola, a China e a Rússia, têm dificultado o desenvolvimento de relações bilaterais mais sólidas com os EUA, sobretudo no que diz respeito à CTM, apesar de Angola e os EUA terem assinado um Acordo de Parceria e Diálogo Estratégico em julho de 2010, sem progressos observáveis (Peralta, 2013).

Angola é o exemplo mais recente do normativismo constitucional moderno, materializado na promulgação da sua nova Constituição em 05 de fevereiro de 2010 (Thomashausen, 2011). Refira-se a este propósito que em 2013 Angola participou numa cimeira tripartida com a RDC e a África do Sul. Esta cimeira analisou a implementação do Acordo-Quadro<sup>193</sup> para a Paz, Estabilidade e Cooperação na RDC e na região dos Grandes Lagos, assinado em 24 de fevereiro de 2013 em Adis Abeba, reiterando o compromisso de contribuir para a paz e para a segurança da África Austral (Resolução n.º 2/2014, de 15 de janeiro de 2014).

Ao nível das relações bilaterais, Portugal deverá continuar a ser um parceiro privilegiado de Angola, oferecendo a Lusofonia e a CPLP, designadamente através da CTM, uma oportunidade estratégica para a continuidade deste relacionamento histórico rumo ao desenvolvimento sustentável. Neste enquadramento, as intervenções de cooperação, enquadradas no PIC (2007-2010) assinado com Angola, incluem dois Eixos: Eixo I – Boa Governação, Participação e Democracia e Eixo 2 – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza (Camões I.P., 2014) (tabela 29).

**Tabela 29.** PIC (2007-2010)

<b>Eixo I – Boa Governação, Participação e Democracia</b>	
1.	Programa na área das Finanças;
2.	Assistência técnica ao Ministério do Planeamento de Angola;
3.	Arquivo Histórico de Angola;
4.	Centro de Ensino à Distância (CEAD);
5.	Programa de Apoio ao Reforço do Ensino Secundário (PARES);
6.	Programa de Cooperação com a Universidade Agostinho Neto;
7.	Projetos de reforço institucional e de capacitação de recursos de saúde no combate às endemias.
<b>Eixo II – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza</b>	
1.	Capacitação e Investigação na Área da Agricultura e Segurança Alimentar.

**Fonte:** Camões I.P. (2014). Elaboração própria.

---

<sup>193</sup> O acordo pretendeu pôr fim aos recorrentes ciclos de conflitos e de violência na RDC. O documento foi assinado pelo vice-PR de Angola, Manuel Domingos Vicente, pelos presidentes da RDC, Joseph Kabila, do Congo Brazzaville, Denis Sassou Nguesso, do Ruanda, Paul Kagame, da África do Sul, Jacob Zuma, do Sudão do Sul, Salva Kiir Mayardit e da Tanzânia, Jakaya Mrisho Kikwete. O Uganda, a República Centro Africana, o Burundi e a Zâmbia fizeram-se representar por membros dos respetivos Governos (Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015). Assinaram também o acordo o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, os presidentes da Comissão Executiva da União Africana, Nkosozana Dlamini Zuma, da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (Southern Africa Development Community - SADC), Armando Emílio Guebuza, e ainda um representante da Conferência Internacional dos Grandes Lagos (Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015).



Em 10 de outubro de 2013 foi assinada em Angola uma adenda ao PIC (2007-2010) que reforça o compromisso português, em parceria com o Governo angolano, de contribuir para o desenvolvimento sustentável deste país (Camões – ICL, I.P., 2014).

---

#### **4.4.3. O ACORDO DE CTM**

---

Portugal tinha intenções de celebrar na década de 80 o acordo de CTM com Angola, à semelhança do que já havia sido feito com os outros PALOP, contudo tal não foi possível, como já descrito, devido à instabilidade político militar do período pós-independência. Apesar deste constrangimento e porque era a vontade dos dois países a CTM desenvolveu-se informalmente a partir de 1978, sem um acordo específico, tomando como referência o AGC (Aranha, 1993).

Em 1992 realizou-se o diagnóstico dos setores prioritários de ação da CTM com Angola, que deram origem aos primeiros projetos iniciados em 1993 (Aranha, 1993). Durante três anos os projetos foram executados anualmente, sem a celebração de um acordo, que apenas viria a ser assinado em Luanda em 3 de outubro de 1996 e ratificado em 05 de agosto de 2009.

---

##### **4.4.3.1. A EXECUÇÃO DOS PQ**

---

Como se pode observar, as ações de CTM têm vigorado em diferentes modalidades de um a quatro anos (tabela 30).

**Tabela 30.** CTM – modalidades e anos de execução

<b>Modalidade</b>	<b>Data</b>
Anual	1993
Anual	1994
Anual	1995
Biénio	1996-1997
Biénio	1998-1999
Quadriénio	2000-2003
Triénio	2004-2006
Quadriénio	2007-2010
Quadriénio	2011-2014
Triénio	2015-2017

**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1993-2013);  
DGPDN/DCTM (2015). Elaboração própria.



Em 1993 os setores prioritários da CTM eram, essencialmente, o apoio à Estrutura Superior das FAA e ao Sistema de Forças Nacional (SFN) (tabela 31).

**Tabela 31.** Projetos de CTM (1993)

Objetivos globais
1. Apoio ao levantamento e funcionalidade do Estado-Maior da Marinha de Guerra Angolana (EMMGA) e Bases Navais
2. Reestruturação da Força de Fuzileiros Navais
3. Apoio ao levantamento e funcionalidade do EME
4. Apoio ao levantamento da Estrutura Territorial do Sistema de Forças
5. Reorganização funcional da Força Aérea Nacional Angolana (FANA)
6. Criação dos Centros de Formação da FANA
7. Apoio na área do Comando de Aquartelamento e Segurança
8. Apoio Técnico na área das Comunicações
9. Apoio Jurídico na área da Legislação Militar

**Fonte:** Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1993). Elaboração própria.

Observe-se que foram criados, neste ano, os primeiros centros de formação, mas apenas na Força Aérea angolana. Registe-se ainda os apoios técnicos nas áreas jurídica e das comunicações.

Era urgente levantar as bases da edificação das FAA e a prioridade foi para a estrutura territorial e para a estrutura superior da Defesa. Os setores prioritários complementares identificados e intervencionados foram a informatização do destacamento de apoio do Estado Maior General das Forças Armadas Angolanas (EMGFAA) e a programação da formação militar do Instituto Superior do Ensino Militar (tabela 32).

**Tabela 32.** Projetos de CTM (1994)

Objetivos globais
1. Apoio ao levantamento e funcionalidade do EMMGA e Bases Navais
2. Reestruturação da Força de Fuzileiros Navais
3. Apoio ao levantamento e funcionalidade do EME
4. Apoio ao levantamento da Estrutura Territorial do Sistema de Forças
5. Apoio à informatização do Destacamento de Apoio do EMGFAA
6. Apoio à Formação Militar no Instituto Superior de Ensino Militar
7. Reorganização e funcionalidade da FANA
8. Apoio Jurídico na área da Legislação Militar
9. Reestruturação dos Órgãos e Serviços do MDN

**Fonte:** Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1994). Elaboração própria.

Este foi o pioneiro ano em que se projetou o apoio à formação militar no Instituto Superior de Ensino Militar e que tem sido, desde essa altura, a pedra de toque da CTM, como já referido. Em 1995 operou-se uma alteração significativa nos projetos (tabela 33).

**Tabela 33.** Projetos de CTM (1995)

Objetivos globais	
1.	Apoio à organização e funcionamento dos Órgãos e Serviços do MDN
2.	Apoio à organização e funcionamento dos Órgãos e Serviços do EMGFAA
3.	Apoio à organização e funcionamento do Estado-Maior da Marinha de Guerra e Bases Navais
4.	Apoio à organização e funcionamento do Estado-Maior do Exército
5.	Apoio à organização e funcionamento da Força Aérea

**Fonte:** Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1995). Elaboração própria.

Projetou-se com mais intensidade, o apoio à organização de órgãos fundamentais para a capacitação institucional do setor da defesa. Procurou-se com esta medida definir e organizar as estruturas do MDN, do EMGFAA, EMMGA, do EME e da Força Aérea.

Com a assinatura do acordo de CTM, em 3 de outubro de 1996, houve um esforço para contemplar em PQ (1996-1997) as ações previstas naquele. Este PQ materializa o início formal da política de CTM com Angola. De acordo com a Resolução da Assembleia da República n.º 66/2009, a CTM passou a desenvolver as ações apresentadas na tabela 34.

**Tabela 34.** Acordo de CTM

Ações	
1.	Apoio à Organização e ao funcionamento do sistema de defesa e das FAA;
2.	Apoio à Organização e ao funcionamento dos Órgãos e serviços internos do MDN de Angola;
3.	Conceção e execução de projetos comuns nas áreas das indústrias de defesa e militares;
4.	Programas comuns nas áreas de investigação, desenvolvimento e produção de material e equipamentos de defesa;
5.	Formação e treino; apoio logístico de Unidades Militares em Operações Humanitárias e de Paz e apoio à Organização e funcionamento do IDN.

**Fonte:** Resolução da Assembleia da República n.º 66/2009. Elaboração própria.

Ficou contemplado que as partes por mútuo acordo e sempre que o entendam conveniente, poderão associar outros países aos projetos de cooperação. De 1996 a 1997 deu-se continuidade ao esforço de capacitação da estrutura superior da Defesa e das FAA (tabela 35).

**Tabela 35.** Projetos de CTM (1996;1997)

Objetivos globais	
1.	Apoio à organização e funcionamento dos Órgãos e Serviços do MDN
2.	Apoio à organização e funcionamento dos Órgãos e Serviços do EMGFAA
3.	Apoio à organização e funcionamento do Estado-Maior da Marinha de Guerra e Bases Navais
4.	Apoio à organização e funcionamento do Estado-Maior do Exército
5.	Apoio à organização e funcionamento da Força Aérea

**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1996; 1997). Elaboração própria.

Em 1998 e 1999 mantiveram-se as intervenções para a capacitação institucional e acrescentou-se o projeto 6, destinado a apoiar o desenvolvimento do Serviço de Saúde militar das FAA (tabela 36).

**Tabela 36.** Projetos de CTM (1998;1999)

Objetivos globais	
1.	Apoio à organização e funcionamento dos Órgãos e Serviços do MDN
2.	Apoio à organização e funcionamento do EMGFAA
3.	Apoio à organização e funcionamento do Estado-Maior da Marinha de Guerra
4.	Apoio à organização e funcionamento do Estado-Maior do Exército e Comandos Funcionais
5.	Apoio à organização e funcionamento do Estado-Maior da Força Aérea e Comandos Funcionais
6.	Apoio às Ações de Desenvolvimento do Serviço de Saúde Militar das FAA

**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1998; 1999). Elaboração própria.

Em 2000 ampliaram-se de forma significativa o número de projetos (tabela 37). Pela primeira vez surgiram projetos de apoio à Academia Militar, às Escolas de Oficiais e de Sargentos do Exército e à Escola de Aviação no Lobito. Registe-se ainda o apoio fisiátrico às crianças vítimas da guerra (AFICRA) e o projeto relativo à banda de música e fanfarras.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

**Tabela 37.** Projetos de CTM (2000; 2001; 2002; 2003)

Objetivos globais
1. Apoio ao MDN/EMGFAA
2. Instituto Superior de Ensino Militar
3. Academia Militar
4. Centro de Instrução de Comandos
5. Marinha de Guerra Angolana
6. Força de Fuzileiros Navais
7. Apoio ao Comando e Sistemas Funcionais do Exército
8. Centro de Instrução do Regimento de Polícia Militar
9. Banda de Música e Levantamento das Fanfarras
10. Escola de Sargentos do Exército (Lubango)
11. Escola de Oficiais do Exército (Lobito)
12. Escola de Aviação (Lobito)
13. Apoio Fisiátrico às Crianças Vítimas da Guerra (AFICRA)

**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (2000; 2001; 2002; 2003). Elaboração própria.

O PQ (2004-2006) corresponde ao período que até hoje teve mais projetos em execução, num total de dezassete (tabela 38).

**Tabela 38.** Projetos de CTM (2004-2006)

Objetivos globais
1. Apoio à Organização e Funcionamento dos Órgãos e Serviços do Ministério da Defesa e Estado-Maior General das Forças Armadas
2. Apoio ao Funcionamento do Instituto Superior de Ensino Militar
3. Apoio à Organização e Criação da Academia Militar
4. Apoio à Formação da Brigada e Centro de Instrução de Comandos
5. Apoio à Organização do Centro de Instrução de Operações de Apoio à Paz
6. Apoio à Formação da Força e Organização da Escola de Fuzileiros Navais de Angola
7. Apoio à Organização da Escola Prática de Administração Militar
8. Apoio à Formação do Regimento de Polícia Militar
9. Apoio à Organização da Engenharia do Exército
10. Apoio à Organização da Escola de Sargentos do Exército
11. Apoio à Organização da Escola de Oficiais do Exército
12. Apoio à Organização da Escola de Aviação
13. Apoio Fisiátrico às Crianças Vítimas da Guerra
14. Apoio ao Funcionamento do Centro Psicotécnico da Força Aérea
15. Apoio Técnico à Implementação de um Programa Anti-Tuberculose
16. Apoio à Conceção e Levantamento do Controlo de Qualidade do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos
17. Formação de Pessoal em Portugal

**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (2004; 2005; 2006). Elaboração própria.

Pela primeira vez, em 2004, surgiram projetos relativos às operações de apoio à paz, à administração militar, à polícia militar e à engenharia do exército. Registe-se ainda, o apoio técnico à implementação dum programa anti-tuberculose e o apoio à conceção e levantamento do controlo de qualidade do laboratório militar. Estas duas valências apenas vigoraram durante 2 anos. Foi também em 2004 que se criou um projeto exclusivo para a formação de militares angolanos em Portugal.

Entre 2007 e 2010 operou-se uma redução significativa nas ações de CTM (tabela 39). Mantiveram-se sete dos projetos anteriores e foram acrescentados novos projetos relativos à direção de forças especiais e à direção do serviço de saúde das FAA.

**Tabela 39.** PQ (2007-2010)

Objetivos globais	
Projeto 1	Apoio à organização e funcionamento da Estrutura Superior da Defesa e das FAA
Projeto 2	Apoio ao funcionamento do Instituto Superior de Ensino Militar
Projeto 3	Apoio à Organização e criação da Academia Militar
Projeto 4	Apoio à Organização da Direção de Forças Especiais
Projeto 5	Apoio à Organização do Centro de Instrução de Operações de Apoio à Paz
Projeto 6	Apoio à Organização da Escola Prática de Administração Militar
Projeto 7	Apoio à Organização da Direção do Serviço de Saúde das FAA
Projeto 8	Apoio à Organização da Engenharia do Exército
Projeto 9	Formação em Portugal

**Fonte:** Arquivo da DCTM/DGPDN (2015). Elaboração própria.

No PQ (2011-2014) foram extintos os projetos da Escola Prática de Administração Militar e o da Engenharia do Exército (tabela 40).

**Tabela 40.** PQ (2011-2014)

Objetivos globais	
Projeto 1	Apoio à Estrutura Superior da Defesa Nacional e das FAA
Projeto 2	Apoio à Escola Superior de Guerra
Projeto 3	Apoio à Direção do Serviço de Saúde das FAA
Projeto 4	Apoio à Organização da Direção de Forças Especiais
Projeto 5	Apoio à Organização do Centro de Instrução de Operações de Apoio à Paz
Projeto 6	Apoio ao Estado-Maior do Exército
Projeto 7	Apoio à Academia Militar do Exército
Projeto 8	Apoio à Marinha de Guerra Angolana
Projeto 9	Apoio à Força Aérea Nacional Angolana
Projeto 10	Formação em Portugal

**Fonte:** Arquivo da DCTM/DGPDN (2015). Elaboração própria.

Em contrapartida, foram criados os novos projetos relativos ao Estado-Maior do Exército, à Marinha de Guerra e à Força Aérea Nacional. Dois anos mais tarde, em julho de 2013, foi assinado em Luanda entre o MDN português e o MDN angolano o Memorando de Entendimento na área da saúde militar, em que as partes decidiram cooperar neste setor (PQ 2015-2017).

Foram ainda aprovados e assinados em Luanda, o Protocolo de Cooperação na área da Inspeção Geral de Defesa Nacional, o Acordo Técnico Bilateral no domínio da Prestação de Apoio Hospitalar e o Protocolo de Usufruto do Hotel Império, para se constituir como residência de militares portugueses em Angola (PQ 2015-2017).

O PQ (2015-2017) considera os seguintes objetivos gerais:

1. Dinamizar o PEMPOR e promover a formação de recursos humanos das FAA em Portugal;
2. Apoiar a Estrutura Superior da Defesa Nacional e das FAA;
3. Apoiar a Marinha de Guerra angolana;
4. Apoiar o Exército angolano;
5. Apoiar a Força Aérea Nacional.

Para concretizar os objetivos gerais, foram criados um Núcleo Conjunto de Coordenação (NCC) e três projetos (tabela 41).

**Tabela 41.** PQ (2015-2017)

Objetivos globais	
NCC	Apoiar a Estrutura Superior da Defesa Nacional e das FAA
Projeto 1	Apoiar a Marinha de Guerra angolana
Projeto 2	Apoiar o Exército Angolano
Projeto 3	Apoiar a Força Aérea Nacional
PEMPOR	Dinamizar o PEMPOR e promover a formação de recursos humanos das FAA em Portugal

**Fonte:** Arquivo da DCTM/DGPDN (2015). Elaboração própria.

O NCC é composto por sete objetivos específicos (PQ 2015-2017):

1. NCC.01: Apoiar tecnicamente as Direções, Órgãos e Serviços do MDN e do EMGFAA;
2. NCC.02: Apoiar a área de planeamento e organização das FAA;
3. NCC.03: Apoiar tecnicamente a Direção dos Serviços de Saúde das FAA;
4. NCC.04: Apoiar a Direção de Forças Especiais (DFE);

5. NCC.05: Apoiar a capacitação de Forças para Operações de Apoio à Paz;
6. NCC.06: Apoiar tecnicamente a Escola Superior de Guerra;
7. NCC.07: Apoiar tecnicamente a edificação de capacidades nas áreas de Gestão de Informação e de Tecnologias de Informação e Comunicações das FAA.

O Projeto 1 tem como objetivos específicos (PQ 2015-2017):

1. Apoiar tecnicamente o Comando e Estado-Maior da Marinha de Guerra;
2. Apoiar tecnicamente a Marinha de Guerra no desenvolvimento de competências na segurança e vigilância marítima;
3. Apoiar tecnicamente o modelo de formação da Marinha de Guerra;
4. Apoiar a organização e funcionamento dos Estabelecimentos de Ensino da Marinha de Guerra;
5. Apoiar tecnicamente a prontidão naval.

O Projeto 2 tem como objetivos específicos (PQ 2015-2017):

1. Apoiar a instalação da AMEx no seu conjunto, direcção de ensino, corpo de alunos e investigação científica;
2. Apoiar a estrutura superior do Exército.

O Projeto 3 tem como objetivos específicos (PQ 2015-2017):

1. Apoiar o Comando e Estado-Maior da Força Aérea Nacional;
2. Apoiar a organização e funcionamento dos Estabelecimentos de Ensino Superior da Força Aérea Nacional;
3. Apoiar técnica e pedagogicamente os Cursos da Escola Militar Aeronáutica da Força Aérea Nacional, no Lobito;
4. Apoiar o Centro de Psicologia da Força Aérea Nacional;
5. Apoiar a Reorganização da Direcção Principal de Logística da Força Aérea Nacional.

O PQ (2015-2017), em vigor, aposta num ajustamento do modelo de cooperação com o objetivo de se obter uma maior eficiência e partilha na gestão dos recursos. Para o efeito, atribui prioridade à dinamização do PEMPOR para alunos angolanos, disponibilizando vagas nos estabelecimentos de ensino militar, mediante o pagamento de uma propina anual; procura reforçar o apoio à Estrutura Superior da Defesa Nacional e das FAA, numa lógica conjunta; pretende reforçar a capacitação de recursos humanos por via da formação em Angola e em Portugal e ainda reforçar e desenvolver os projetos

no domínio do mar, através da Marinha de Guerra angolana, bem como melhorar o sistema de controlo e avaliação das ações, com base em indicadores objetivamente verificáveis (PQ 2015-2017).

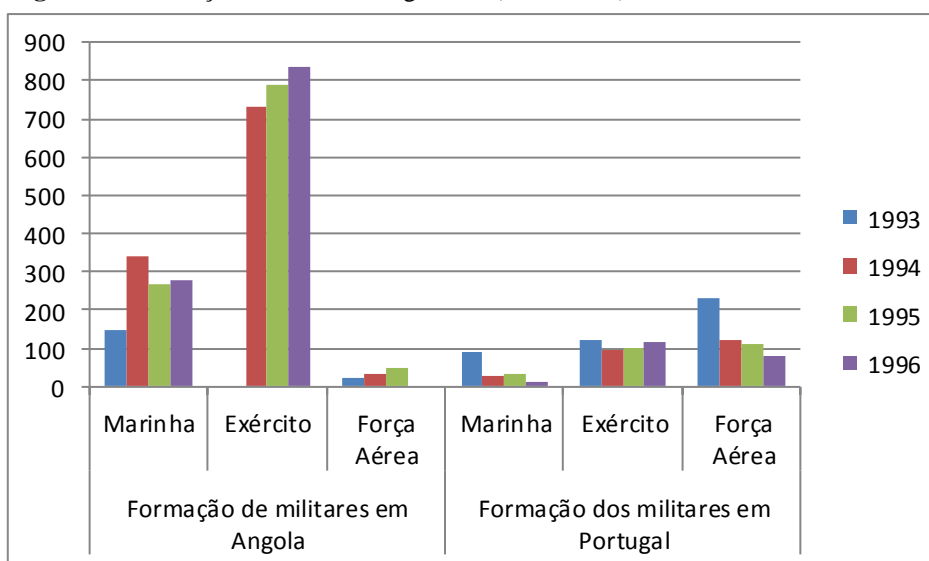
#### **4.4.3.2. A EXECUÇÃO DA FORMAÇÃO**

Como já observamos, a componente formação de pessoal é a unidade nuclear do sistema da execução dos projetos. As ações de formação, constituídas por cursos de duração variável, visam fundamentalmente a formação, a promoção, a qualificação, a especialização ou a atualização dos militares (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 1993).

Os cursos de formação procuram conferir aos militares as competências adequadas ao exercício das funções próprias da sua categoria, classe, arma, serviço ou especialidade. Os cursos de promoção habilitam o militar com as competências requeridas para o desempenho de funções de nível de responsabilidade mais elevada, sendo uma condição especial de acesso ao posto imediato e de avaliação obrigatória. Os cursos de especialização procuram ampliar as competências do militar para o exercício de funções específicas, que exigem conhecimentos suplementares ou aptidões próprias (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 1993).

Na figura 72 apresentamos uma retrospectiva da evolução das ações de formação de militares angolanos, de 1993 até à celebração do acordo formal de CTM em 1996.

**Figura 72.** Formação de militares angolanos (1993-1996)



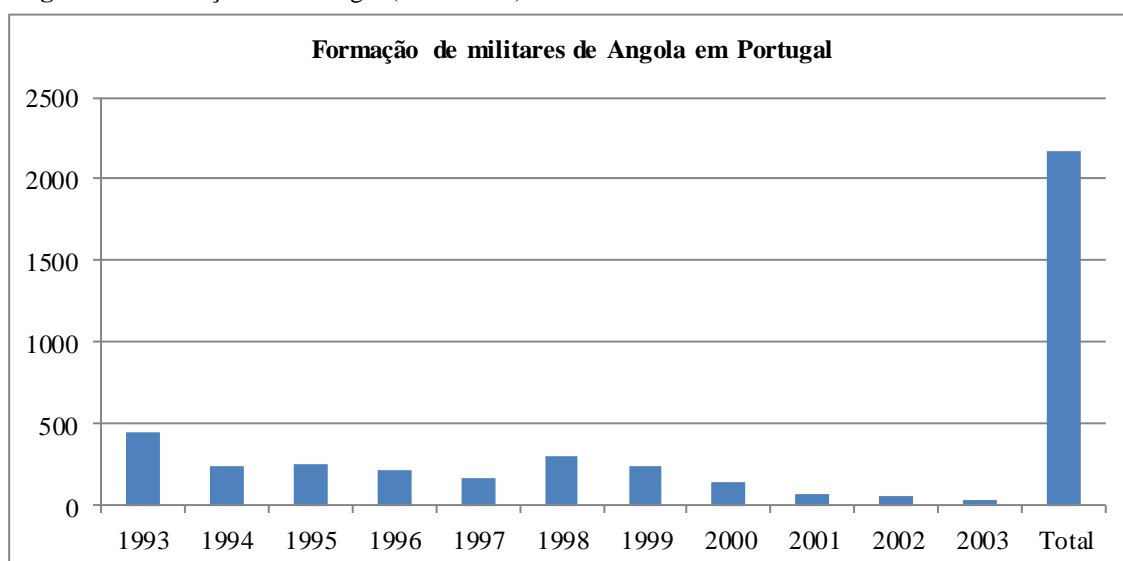
**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1993-1996). Elaboração própria.



Observa-se que os anos de 1994, 1995 e 1996 mostram uma elevada intensidade de formação de militares no Exército angolano. Em Portugal realizou-se um maior volume de formação de militares da Força Aérea e do Exército. No total, de 1993 a 1996, realizaram ações de formação 4.651 militares angolanos (em Portugal realizaram cursos 1.151 militares e em Angola os restantes 3.500).

De 1993 a 2003 realizaram formação em Portugal 2.165 militares angolanos. Observe-se que neste período a formação apresenta uma tendência descendente (figura 73).

**Figura 73.** Formação em Portugal (1993-2003)

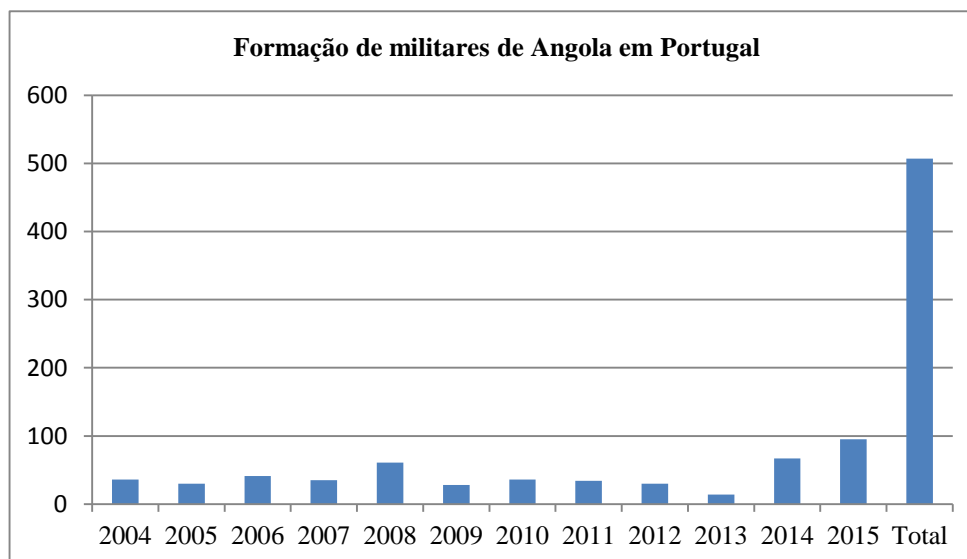


**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1993-2003). Elaboração própria

De 2004 a 2015 a formação em Portugal diminuiu consideravelmente em relação à década anterior. No total, realizaram formação em Portugal 507 militares angolanos (figura 74).

Neste período observa-se uma certa estabilidade temporal nas ações de formação, no entanto, desde de 2013 verifica-se uma tendência ascendente no volume de formação. Os anos de 2008, 2014 e 2015 corresponderam a cerca de 44% do total dos militares angolanos formados em Portugal de 2004 a 2015.

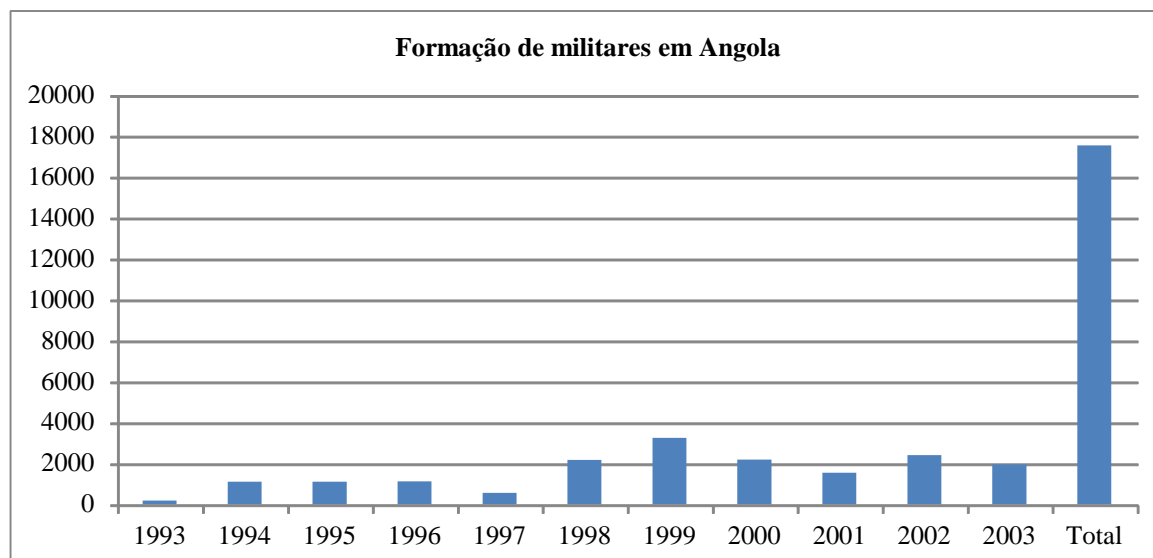
**Figura 74.** Formação em Portugal (2004-2015)<sup>194</sup>



**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (2004-2015). Elaboração própria.

Em relação à formação ministrada em Angola, refira-se que de 1993 a 2003 realizaram cursos de formação 17.535 militares, distribuídos pelos três ramos das FA (figura 75).

**Figura 75.** Formação em Angola (1993-2003)

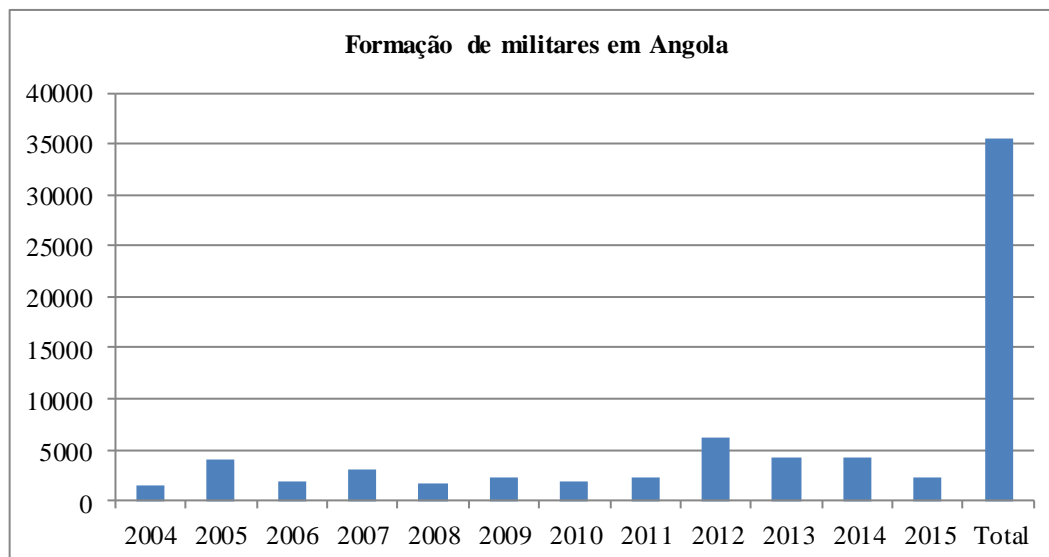


**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1993-2003). Elaboração própria.

<sup>194</sup> Relativamente ao ano de 2015 são dados preliminares.

De 2004 a 2015 realizaram formação em Angola 35.426 militares. Neste período as ações de formação duplicaram relativamente à década anterior (figura 76).

**Figura 76.** Formação em Angola (2004-2015)<sup>195</sup>



**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (2004-2014). Elaboração própria.

Note-se um pico nas ações de formação em 2005, durante a vigência do PQ 2004-2006. Este PQ foi o que até hoje teve mais projetos em execução e apoiou de forma intensa a formação na Brigada e no Centro de Instrução de Comandos, na Escola de Fuzileiros Navais e no Regimento de Polícia Militar, o que contribuiu para o pico de formação naquele ano.

De 2012 a 2014 na vigência do PQ (2011-2014), registou-se novo aumento significativo no número de militares formados. O fator que explica este aumento foi a elevada intensidade da formação ministrada na Escola Superior de Guerra (oficiais superiores e generais) e no Estado-Maior do Exército.

#### **4.4.3.3. DESPESAS GLOBAIS**

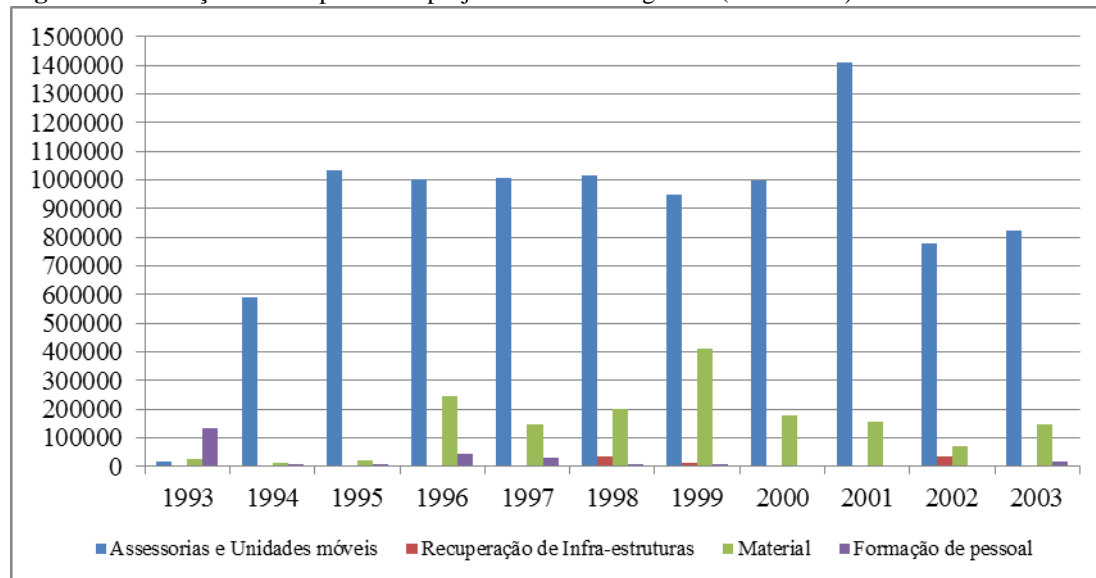
De 1993 a 2003 as despesas globais atingiram cerca de 12 milhões de euros (11.569.134 €). Destes, 83% destinaram-se às assessorias e Unidades móveis, 14% a material e os restantes 3% às outras atividades (figura 77).

---

<sup>195</sup> Relativamente ao ano de 2015 são dados preliminares.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

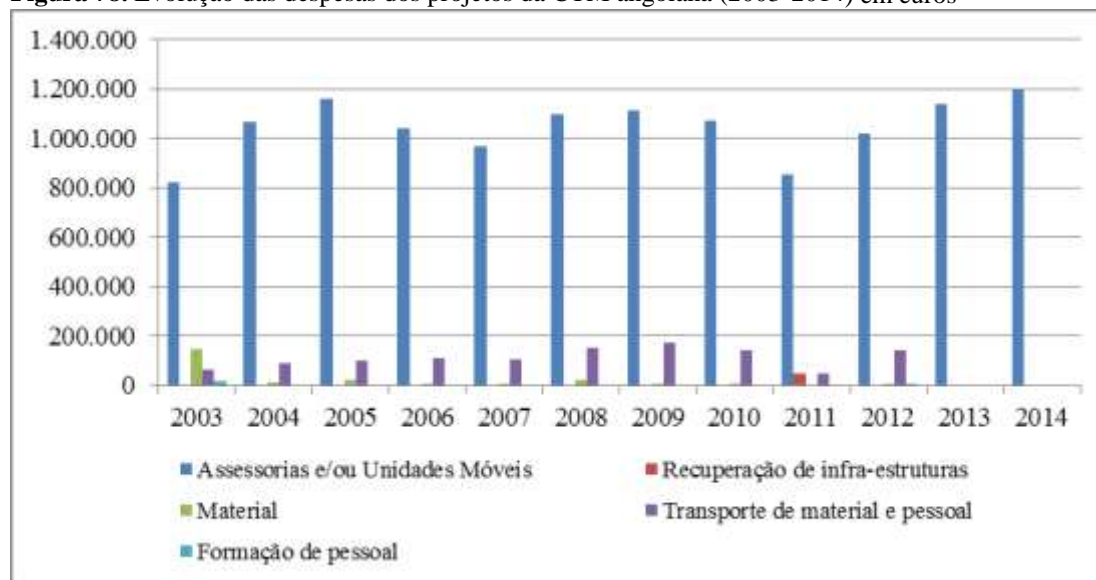
**Figura 77.** Evolução das despesas dos projetos da CTM angolana (1993-2003) em euros



**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (1993-2003). Elaboração própria.

De 2003 a 2014 as despesas globais atingiram os 14 milhões de euros (13.999.644 €). Destes, 90% destinaram-se às assessorias e Unidades móveis, 8% a transporte de material e pessoal e os restantes 2% às restantes atividades (figura 78).

**Figura 78.** Evolução das despesas dos projetos da CTM angolana (2003-2014) em euros



**Fonte:** Anuários Estatísticos da Defesa Nacional (2003-2014). Elaboração própria.

Refira-se, ainda, que de 1996 a 2003 se efetuaram despesas com fornecimento de material, num valor aproximado de 1 milhão e seiscentos mil euros (1.613.476 €).

## **CAPÍTULO 5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

---

Neste capítulo discutimos o ciclo de mudanças que se operou no processo de elaboração da política de cooperação portuguesa e em particular na CTM, após o 25 de Abril de 1974.

## **5.1. AS MUDANÇAS OPERADAS NA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA**

---

Os resultados parecem apontar para a existência de três ciclos políticos em que se procurou definir as bases da política de cooperação, conferir-lhe uma visão, uma direção, coerência e fundamentalmente reforçar a coordenação dos atores envolvidos e a transparência subjacente ao processo político como garantia da sua eficácia.

### **5.1.1. O PRIMEIRO CICLO: AS BASES DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO**

---

O GCC criado em 1974 foi a primeira estrutura para a cooperação portuguesa. Este pioneiro órgão, a funcionar na Presidência da República, dedicava-se ao estudo do processo da cooperação portuguesa e marcou o início de um novo ciclo político pós independência com os futuros Estados de expressão portuguesa.

Também em 1974 foi criada a CND, dedicada à análise e definição das linhas gerais de atuação inerentes ao processo de descolonização dos territórios ultramarinos, para conferir eficácia a este intrincado processo.

Dois anos mais tarde, em 1976, surgiu o ICE com a finalidade de alavancar economicamente as futuras negociações de cooperação com as ex-colónias. Este órgão funcionava, inicial e ordinariamente, sob a orientação do MC até ser integrado no MNE. Esta integração não encontrou o resultado esperado porque o ICE passou a estar sujeito a uma dupla tutela do MNE e do MF, o que dificultava a coordenação das ações. Já anteriormente acusava dificuldades, quando era duplamente orientado por despacho conjunto dos MF e MC.

De 1979 a 1983 as estruturas existentes para a cooperação portuguesa eram a DGC e o ICE, a funcionar na dependência do MNE. A primeira coordenava ações bilaterais e multilaterais de cooperação nos domínios sociocultural, científico e tecnológico e a segunda era responsável pelas áreas económica e financeira, em especial pelos investimentos públicos do Estado português e por outros interesses nacionais, públicos ou privados. Estas estruturas eram o suporte básico da cooperação.

Em 1983 foi extinto o GCC, por se considerar que este havia esgotado as suas atribuições, na medida em que a DGC e o ICE as absorveram gradualmente. Por outro lado, em consequência da racionalização da Administração Pública, importaria disciplinar o funcionamento dos serviços, evitando duplicações que resultavam da existência de estruturas paralelas ou afins. Era também saliente a necessidade de dotar a DGC de autonomia administrativa e de um dispositivo que lhe permitisse gerir as dotações para a cooperação, até à data confiadas ao GCC.

De certa forma, sem critérios e sem financiamento, de 1974 a 1983 foram criadas as pioneiras estruturas e assinados os AGC/AGCA com os PALOP. Estas foram as bases da política de cooperação portuguesa, cujos indicadores são sugestivos de um processo político essencialmente reativo que procurou, por via das tradições históricas, manter e promover as futuras ações políticas.

Portugal passou a contribuir financeiramente para o CAD em 1980 e em 1985 procedeu-se a um balanço da ação política. Percecionou-se a necessidade de apoio na definição desta política o que motivou a criação da CIC, uma estrutura de natureza consultiva, na dependência do MNE. Com esta ação procurou-se articular de forma integrada a política de cooperação, no sentido de lhe conferir coerência. Por outro lado, o Governo considerou que a cooperação portuguesa tinha um campo de ação extremamente vasto e pluridisciplinar, o que necessariamente implicaria a intervenção de vários setores da Administração Pública. Neste racional, considerava-se que só uma visão integrada de várias ações permitiria uma resposta articulada e a definição de uma política coerente de cooperação (Decreto-Lei n.º 175/85).

Com a criação da CIC assegurava-se direção e controlo políticos, entendendo-se que a consistência das políticas era uma condição necessária para a eficácia da sua ação (RCM n.º 196/2005). Estava concluído o 1.º ciclo político e lançadas as bases das dimensões da cooperação portuguesa. A intenção do Governo foi capacitar o MNE com as estruturas vocacionadas para acompanhar, na sua área específica, as ações dos demais órgãos em matéria de cooperação.

Este primeiro ciclo político (1974-1985) foi de certa forma o ambiente político que antecedeu a política de cooperação portuguesa, no qual para além de se procurar garantir coerência ao processo político, se definiram os principais setores de intervenção através de acordos gerais. Estes não ficaram reduzidos aos setores da ciência e da tecnologia, uma vez que se definiram outros, como o económico, o financeiro, o

cultural, o judicial, o diplomático, o consular e o militar, alguns dos quais foram objeto de acordos específicos celebrados posteriormente (Marchueta & Fontes, 2001), como é o caso dos acordos de CTM.

A inexistência anterior de uma política de cooperação e de uma estrutura institucional vocacionada para o efeito, a par dos limitados recursos afetos a esta vertente da política externa, determinaram o primado da assistência técnica, da formação profissional e do intercâmbio de informação, em detrimento de programas e de projetos mais onerosos (Marchueta & Fontes, 2001) e com outras dinâmicas processuais e estruturais. Verificamos também que, independentemente da ênfase dada a um ou outro domínio setorial específico, a cooperação técnica tem sido o centro das prioridades da política de cooperação portuguesa (Marchueta & Fontes, 2001).

---

### **5.1.2. O SEGUNDO CICLO: A COERÊNCIA, A VISÃO E A DIREÇÃO**

---

A entrada de Portugal na CEE<sup>196</sup> em 1986 foi um fator que influenciou este processo político. A adesão à CEE promoveu e facilitou a continuidade da construção do edifício institucional que enquadrava a cooperação (IPAD, 2011), porque chegaram ao país importantes e necessárias ajudas económicas, que ao reforçar esta política pública, fizeram disparar nesse ano os fluxos da APD, que atingiram 22,5 milhões de dólares (OECD, 2016).

Com a criação do FCE em 1991, o Governo voltou a acentuar a ideia de que a política de cooperação era uma das mais importantes vertentes da política externa portuguesa, que aproximava ainda mais de Portugal os Estados dos PALOP, com os quais se pretendia manter relações privilegiadas. Por outro lado, considerava-se que esta política pública era um excelente meio de expansão das zonas de atuação dos agentes

---

<sup>196</sup> Portugal solicitou a adesão à CEE em 1977 durante o I Governo Constitucional (1976-1978) chefiado por Mário Soares. Em 12 de junho de 1985, durante o IX Governo Constitucional (1983-1985), novamente chefiado por Mário Soares, Portugal assinou o tratado de adesão à CEE. O primeiro-ministro Mário Soares liderou a comitiva que formalizou, no Mosteiro dos Jerónimos, a entrada do país no projeto europeu. Este foi um marco de relevo que cunhou o alinhamento do Portugal pós-25 de Abril num modelo de democracia ocidental e num padrão de desenvolvimento social-democrata (História século XX, RTP. *Assinatura do tratado de adesão de Portugal à CEE*, 1985). A entrada de Portugal na CEE a 1 de janeiro de 1986 marcou uma mudança histórica através da abertura do país ao exterior e a importantes ajudas económicas para a sua modernização (Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2013).



económicos nacionais, geradora de vantagens competitivas para as entidades envolvidas e para os PALOP (Decreto-Lei n.º 162/91).

Numa fase em que já se encontravam consolidadas as relações políticas entre Portugal e os PALOP e criada uma base de sustentação consideravelmente forte, o problema dos instrumentos financeiros da cooperação era considerado um fator de sucesso para enfrentar a concorrência internacional neste domínio. Importaria facultar aos agentes económicos nacionais as condições apropriadas em matéria de financiamento, de investimentos, de exportações e de projetos, incluindo os de reabilitação, de assistência técnica e de formação profissional (Decreto-Lei n.º 162/91).

Em 1992 já com Portugal no seio da CEE, aumenta a visibilidade no âmbito da cooperação internacional multilateral. Este fator, ao permitir obter uma maior concentração da APD e simultaneamente imprimir maior coerência aos programas, implicou alterações estruturais na configuração modelar da política de cooperação portuguesa. Nesta lógica, foi criado o IC sob a tutela do MEC, apenas com a missão de promover, com outras instituições competentes do Estado, a cultura e a língua portuguesas no quadro da política cultural externa.

Só em 1994 o IC passou a ser tutelado pelo MNE. Em rigor, poderá considerar-se que o processo político ficou consolidado quando o IC passou a ser tutelado pelo MNE. Neste ano, foi reforçada a coordenação, a coerência e a eficácia da política de cooperação através da extinção do ICE e da DGC e da criação do ICP. Este órgão passou a ser o único interlocutor institucional no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação desta política. Procurou-se obter uma maior eficácia ao concentrar a responsabilidade política numa única estrutura, conforme as recomendações emitidas pelo CAD.

Em 1997, com a revisão da Lei Orgânica do ICP, reforçaram-se as áreas da gestão, da programação e da avaliação. Estas medidas exigiram a criação de um órgão, inexistente à época, que formulasse a política de cooperação, explicitasse os seus valores, objetivos e visão e que acompanhasse o processo político, redefinindo e reorientando as mudanças estratégicas nacionais. Em 28 de agosto de 1998 o CMAC passou a ser a estrutura responsável pela formulação desta política pública, explicitando a sua visão, os seus valores e objetivos (Decreto-Lei n.º 267/98).

Em síntese, de 1986 a 1998 poderemos considerar um segundo ciclo político que procurou imprimir coerência, visão e direção à ação política e obter um instrumento de correção que lhe faltava. Em tese, foi uma fase em que se procuraram corrigir as incoerências que se observavam no processo político. Neste período, os fluxos de APD portuguesa atingiram em média os 250 milhões de dólares/ano (OECD, 2006).

---

### **5.1.3. O TERCEIRO CICLO: O REFORÇO DA COORDENAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA SUBJACENTE AO PROCESSO POLÍTICO**

---

Em 1999 assumiu-se que o MNE, apesar de possuir a responsabilidade pela coordenação da política de cooperação, não detinha os meios de controlo adequados ao nível da afetação de recursos e ao nível do estabelecimento criterioso das prioridades (RCM n.º 43/99). Este fator levou à extinção do FCE e à criação da APAD, que passou a ser a principal instituição a financiar a cooperação portuguesa e a integrar os recursos financeiros mobilizados anualmente para a APD, sob a dupla tutela dos MNE e do MF.

De dezembro de 2000 a abril de 2001 o CAD avaliou a política de cooperação portuguesa e basicamente foi salientado que Portugal deveria promover a sua coerência, concentrar intervenções semelhantes sob a responsabilidade de um único ministério, incentivar a componente multilateral e conferir maior delegação de poderes aos agentes que executam a política de cooperação no terreno (IPAD, 2005).

Em 2001 a nova Lei Orgânica do ICP, permitiu que esta estrutura, em articulação com a APAD, fosse dotada de uma orgânica mais flexível e se assumisse, em definitivo, como o órgão central de coordenação da política de cooperação para o desenvolvimento.

Dois anos depois, em 2003, o ICP e a APAD foram extintos e foi criado o IPAD, I.P. com a missão de supervisionar, dirigir e coordenar a APD e de planear, programar, acompanhar e avaliar os programas e projetos de cooperação. Esta medida surgiu na sequência das recomendações do CAD em 2001 (IPAD, 2005).

As mudanças operadas motivaram a criação de condições que permitiram que a coordenação deste processo fosse estabelecida no quadro do MNE e envolvesse na sua gestão os ministérios que, em maior ou menor dimensão, teriam que intervir neste domínio. Parece ser este o sentido quando em 2005 se exigiu uma maior responsabilidade e responsabilização política e uma definição de linhas de orientação mais eficazes para a cooperação portuguesa (RCM n.º 196/2005).

A RCM n.º 196/2005 estabeleceu novos instrumentos, mecanismos e critérios, considerados eficazes, para promover a coerência dos esforços de cooperação portuguesa multilateral. Procurou-se com esta nova orientação estratégica, uma base para estruturar a coordenação entre os atores institucionais envolvidos nas fases da formulação, da implementação e da avaliação da cooperação portuguesa bi e multilateral (RCM n.º 196/2005). Em última análise, procurou-se tornar expressos os elementos fundamentais da cooperação portuguesa no seio da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Em 2009, durante o XVII Governo Constitucional, voltou a valorizar-se a política de cooperação portuguesa como um vetor estratégico do país e foi estabelecido que “a política de cooperação [deveria] ser assumida como um instrumento de ação estratégica essencial para a afirmação dos nossos interesses, num mundo cada vez mais interdependente e globalizado” (capítulo v, p. 156). Também se objetivou “promover a ajuda ao desenvolvimento de acordo com os princípios assumidos pela comunidade internacional, nomeadamente pelos ODM [e] potenciar os objetivos e os instrumentos da cooperação portuguesa, através de uma participação apropriada no sistema multilateral” (p. 156).

Em 2011 a aprovação da nova Orgânica do MNE, evidencia a intenção do Governo em fornecer à política de cooperação portuguesa um modelo integrado, coordenado e supervisionado por este ministério (RCM n.º 17/2014). Esta opção embora tenha resultado de um esforço continuado e persistente para aumentar a coerência e a eficácia deste processo, não nos parece adequada porque ao aumentar a rede dos atores incrementou a complexidade dos níveis de planeamento, organização, direção e avaliação desta política.

Em 2012 o Camões – ICL, I.P. passou a ser o organismo da Administração Pública portuguesa responsável pela supervisão, direção e coordenação da cooperação para o desenvolvimento, tendo como missão a condução desta política pública e a promoção externa da língua e da cultura portuguesas. Foi também em 2012, que a CIC passou a ter a missão de promover a eficácia e a coerência da política de cooperação para o desenvolvimento.

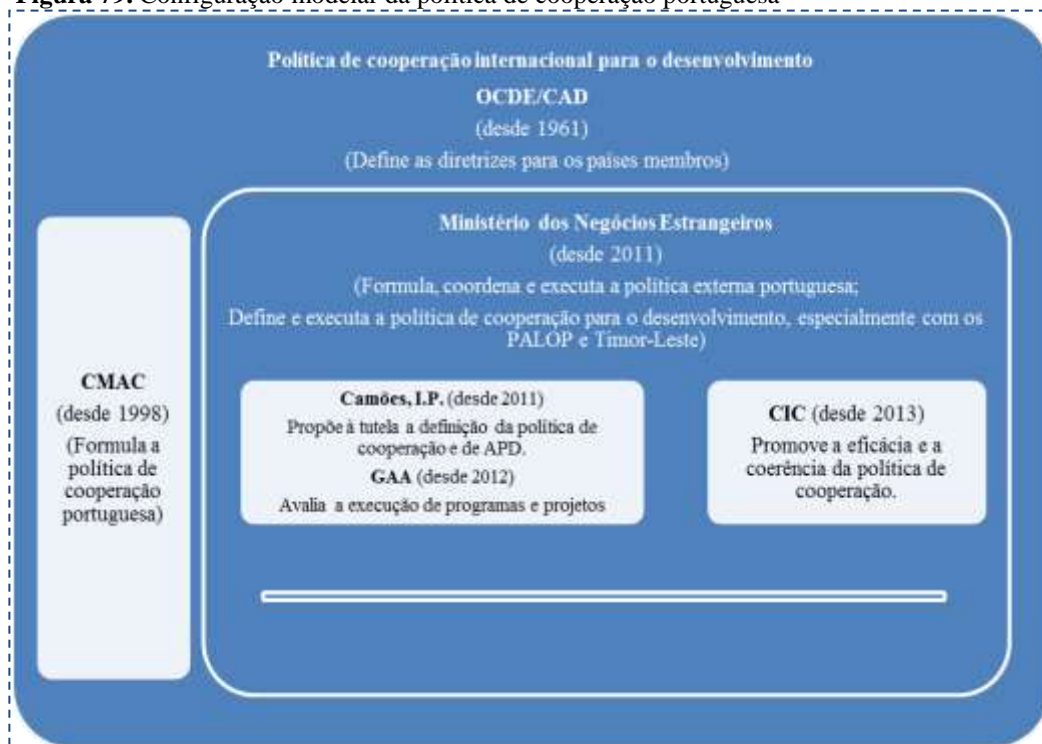
Com o atual Conceito Estratégico, reconheceu-se novamente a necessidade de reforçar a coerência das políticas para o desenvolvimento. Para o efeito, reativou-se o funcionamento regular da CIC e desenvolveram-se mecanismos efetivos de

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

coordenação e divulgação, ao nível das estratégias e prioridades setoriais, promovendo o cumprimento do princípio fundamental de pronúncia prévia do Camões – ICL, I.P., conforme legalmente estabelecido. Proclamou-se que a programação da política de cooperação deverá ser capaz de garantir a combinação e a previsibilidade dos fluxos de financiamento do desenvolvimento, independentemente da entidade financiadora (RCM n.º 17/2014).

Em síntese, o CM, o Camões – ICL, I.P e a CIC constituem as estruturas que configuram o atual modelo da política de cooperação portuguesa. No âmbito da dimensão institucional, estas estruturas procuram coordenar e acompanhar o desenvolvimento da política de cooperação, em estreita ligação com o MNE (figura 79).

**Figura 79.** Configuração modelar da política de cooperação portuguesa



**Fonte:** Elaboração própria.

O último ciclo identificado, de 1999 a 2014, é sugestivo de que a ação política procurou reforçar a coordenação e a transparência subjacente ao processo político e procurou incorporar-lhe uma maior coerência e eficácia, designadamente ao reforçar e consolidar em 2014 o papel do Camões – ICL, I.P., enquanto organismo responsável pela direção, coordenação e supervisão da Cooperação (GOP, 2014).

Neste período, os fluxos de APD nacional atingiram em média cerca de 500 milhões de dólares por ano, o que mostra bem a dimensão e a importância alcançada desta política pública e que representa um importante eixo estratégico da política externa portuguesa.

## **5.2. AS MUDANÇAS OPERADAS NA CTM**

---

Em 1982, no específico domínio da CTM, a primeira revisão constitucional extinguiu o Conselho da Revolução e transferiu o poder constitucional sobre as FA para a hierarquia governativa civil. Este fator facilitou um relacionamento mais estreito entre Portugal e os diferentes Estados, hoje membros da CPLP, na medida em que a Assembleia da República dotada de poderes constituintes derivados, diminuiu com esta ação a carga ideológica da Constituição, conferiu uma maior flexibilidade ao sistema económico e redefiniu as estruturas do exercício do poder político (Marchueta & Fontes, 2001).

Na sequência da primeira revisão constitucional e com a aprovação da Lei n.º 29/82, foi definida a existência do MDN, a organização das FA e a sua integração neste ministério. A política de defesa nacional, possuidora de um carácter permanente e uma natureza global que abrange uma componente militar e componentes não militares, foi relacionada com o CEDN, aprovado em 1985 (RCM n.º 10/85).

Os acordos de CTM iniciados em 1988 desenvolveram-se e acentuaram-se a partir do enquadramento dos AGC e dos AGCA, assinados treze anos antes, e definem, em teoria, as bases e os princípios gerais do relacionamento entre Portugal e as suas ex-colónias.

Como instrumentos jurídicos negociais, inseridos no seio da política de cooperação portuguesa, os acordos no domínio técnico-militar passaram a ter como referência valorativa a nova diplomacia de defesa internacional. Neste enquadramento, a CTM, como uma das dimensões da CMI, passou a contribuir para a consolidação do prestígio de Portugal e das suas FA e para a consolidação do país como co-produtor de segurança internacional (CEDN, 2013).

A CTM sendo um processo negocial político-diplomático inter-Estados, tem em vista a satisfação de interesses, de objetivos mútuos e a salvaguarda dos princípios estabelecidos na cooperação internacional, como sejam o respeito pela soberania, a não

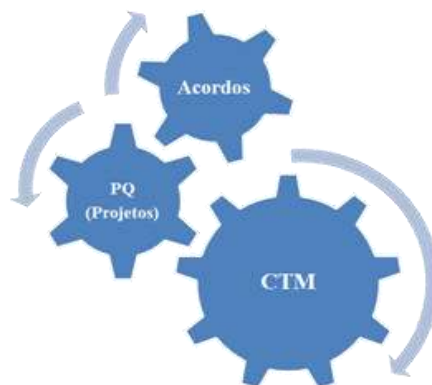
ingerência nos assuntos internos e a reciprocidade de interesses. Este fator motivou que a CTM fosse inserida na política de cooperação portuguesa e passasse a ser dirigida pelo MDN, em articulação com o MNE<sup>197</sup>, no que concerne à definição do quadro político de participação das FA em missões internacionais (Decreto-Lei n.º 121/2011).

Na sequência da aprovação da Lei Orgânica do MDN em 1988 e dos pioneiros acordos de CTM foi criada a DGPDN, que iniciou funções em 1989. Esta estrutura de nível tático assumiu inicialmente a responsabilidade pela promoção e coordenação da política de cooperação no domínio da defesa e simultaneamente pelo acompanhamento e pela avaliação da execução dos futuros projetos. Esta foi a primeira mudança com o objetivo de se criarem as condições para a pioneira implementação da CTM.

A partir de 1990 os acordos deram origem a PQ de duração variável, como instrumentos programáticos genéricos, que orientam a ação e a execução dos projetos.

Os acordos e os PQ são os dois mecanismos funcionais centrais da CTM (figura 80), negociados e aprovados no âmbito das reuniões das comissões mistas paritárias a nível bilateral, assinados pelos Ministros da Defesa de Portugal e dos PALOP e definem os projetos e os objetivos (geral e específicos), que serão executados tecnicamente pelos ramos das FA.

**Figura 80.** Mecanismos da CTM



**Fonte:** Elaboração própria.

---

<sup>197</sup> Como vimos anteriormente, o MNE como órgão responsável pela formulação, coordenação e execução da política externa portuguesa, possui uma unidade orgânica (a DGPE) vocacionada para a coordenação e decisão dos assuntos de natureza político-diplomática e económica, incluindo a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Este Ministério para além de ser responsável pelos assuntos no domínio da segurança e defesa, executa a política externa portuguesa no plano das relações bilaterais e multilaterais (Decreto-Lei n.º 121/2011).

Em rigor, a CTM nasceu formalmente em 1990, na altura em que emergiu a unipolaridade no SI após o colapso soviético. Trata-se de um domínio político que orienta e reconfigura o padrão de defesa tradicional para um novo padrão de cooperação entre Estados em tempo de paz. Este novo foco da ação militar, creditou as FA portuguesas como um instrumento da política externa em ações militares, que passaram a executar intervenções técnicas em projetos de cooperação internacional, com mais intensidade a partir de 1993.

Com a primeira reorganização do MDN, em 1993, a DGPDN afirmou-se como o serviço central nuclear do relacionamento bilateral e multilateral no âmbito da cooperação no domínio da defesa, sem prejuízo das competências próprias do MNE. De tal forma que passou a conceber e a negociar os programas internacionais neste domínio, incluindo os PQ de CTM.

Em 1994 foi aprovado o segundo CEDN e em 2001 derivou a partir dele o início da CTM multilateral, considerada uma ação estruturante no seio da política de cooperação no domínio militar. As ações de CTM executadas multilateralmente passaram a ser definidas e avaliadas pelos Ministros da Defesa da CPLP, nas reuniões realizadas anualmente (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2012).

A implosão da União Soviética abriu novas oportunidades na cooperação internacional, mas também obrigou as instituições internacionais a adequarem as suas estratégias e estruturas à nova realidade instável e imprevisível, como foi o caso dos trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 (RCM n.º 6/2003). Na sequência destes acontecimentos, Portugal aprovou em 2003 o terceiro CEDN e em 2006 derivaram a partir dele o PAMPA e o protocolo de cooperação da CPLP. Estas mudanças alargaram o espetro da CTM e tornaram este processo mais visível a nível internacional.

Foi também importante, neste processo, a segunda reorganização do MDN em 2009, que procurou um incremento de eficiência dos serviços deste ministério de acordo os objetivos do PREMAC. Com esta medida foi aprofundado o reforço de políticas integradoras e transversais na área da defesa nacional.

O novo TUE em 2009 e o novo Conceito Estratégico da NATO em 2010 colocaram a Portugal novas exigências, como produtor de segurança internacional.



Também o facto de Portugal ter sido obrigado a recorrer à assistência financeira internacional (*Troika*)<sup>198</sup> afetou a CTM e teve influência na segurança e defesa nacional, como já referido (CEDN, 2013). Saliente-se que no período de 1993 a 2014 os fluxos financeiros da CTM atingiram cerca de 92 milhões de euros, o que mostra a elevada intensidade de ações neste domínio da cooperação portuguesa.

A aprovação do quarto CEDN em 2013 foi uma inevitabilidade, porque a crise económico-financeira na Europa e na Zona Euro, abriu uma fase de inquietação e de incerteza sobre o futuro coletivo. A pressão dos mercados financeiros colocou a descoberto fragilidades escondidas ou disfarçadas na arquitetura incompleta da União Económica e Monetária. A emergência de novas grandes potências, no espaço euro-asiático e na América Latina e a reorientação estratégica dos EUA, tiveram implicações na segurança, porque estes fatores poderão ocasionar desequilíbrios regionais (CEDN, 2013).

Era pois inevitável a RSD, que se operou logo a seguir à aprovação do CEDN. Ao incidir em mais uma reorganização do MDN, pretendeu simplificar e otimizar as suas unidades, tendo em vista a economia de meios e a redução da despesa pública. Tratou-se de uma reestruturação financeira e não de uma reorganização funcional para potenciar a ação deste ministério, contudo reconfigurou e reforçou o papel da DGPDN, como órgão vital da política de defesa nacional e como principal promotor e coordenador da política de cooperação no domínio da defesa.

A figura 81 apresenta os vários níveis estruturais de responsabilidade da CTM (a cinzento) e a figura 82 apresenta a sua configuração modelar.

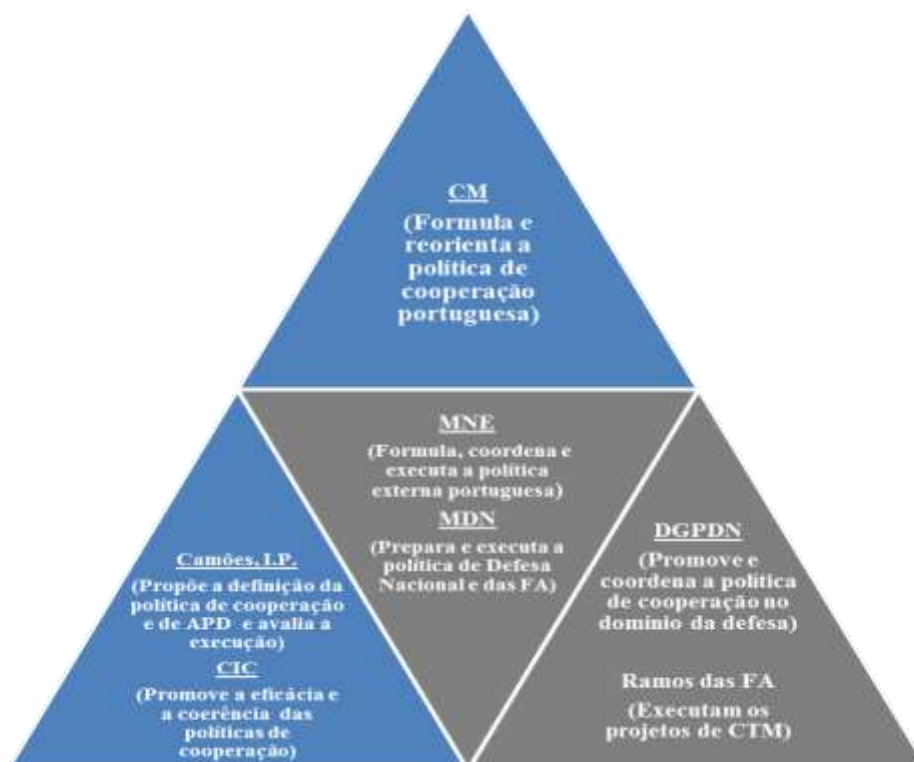
Por fim, saliente-se a ação do Governo no espaço lusófono, como um dos *ex-libris* da política externa portuguesa a par da NATO e da UE.

---

<sup>198</sup> Designação atribuída à equipa composta pelo FMI, pelo BCE e pela CE. Tem origem na palavra russa *troika* e significa um comité de três membros. Na política, a palavra é utilizada para designar uma aliança de três personagens do mesmo nível e poder, que se reúnem para a gestão de uma entidade ou para completar uma missão. Fazem parte da *troika* um conjunto de consultores, analistas e economistas que negociam com os países que solicitam um pedido de resgate financeiro, para consolidar as suas contas públicas. As equipas deslocam-se aos países e analisam as despesas e as receitas dos Estados. Para o efeito, são auxiliadas por vários organismos do Estado e outras entidades do país solicitante. Após a análise da situação é elaborado um memorando, onde são apresentadas medidas a executar para estabilizar as contas públicas, bem como os prazos e os montantes financeiros entregues ao país. A Grécia, a Irlanda e Portugal são os três países europeus que solicitaram o resgate financeiro à *troika* no século XXI (*In* <https://www.economias.pt/significado-de-troika/>, acedido em 26 de setembro de 2016).



**Figura 81.** Níveis de responsabilidade da CTM

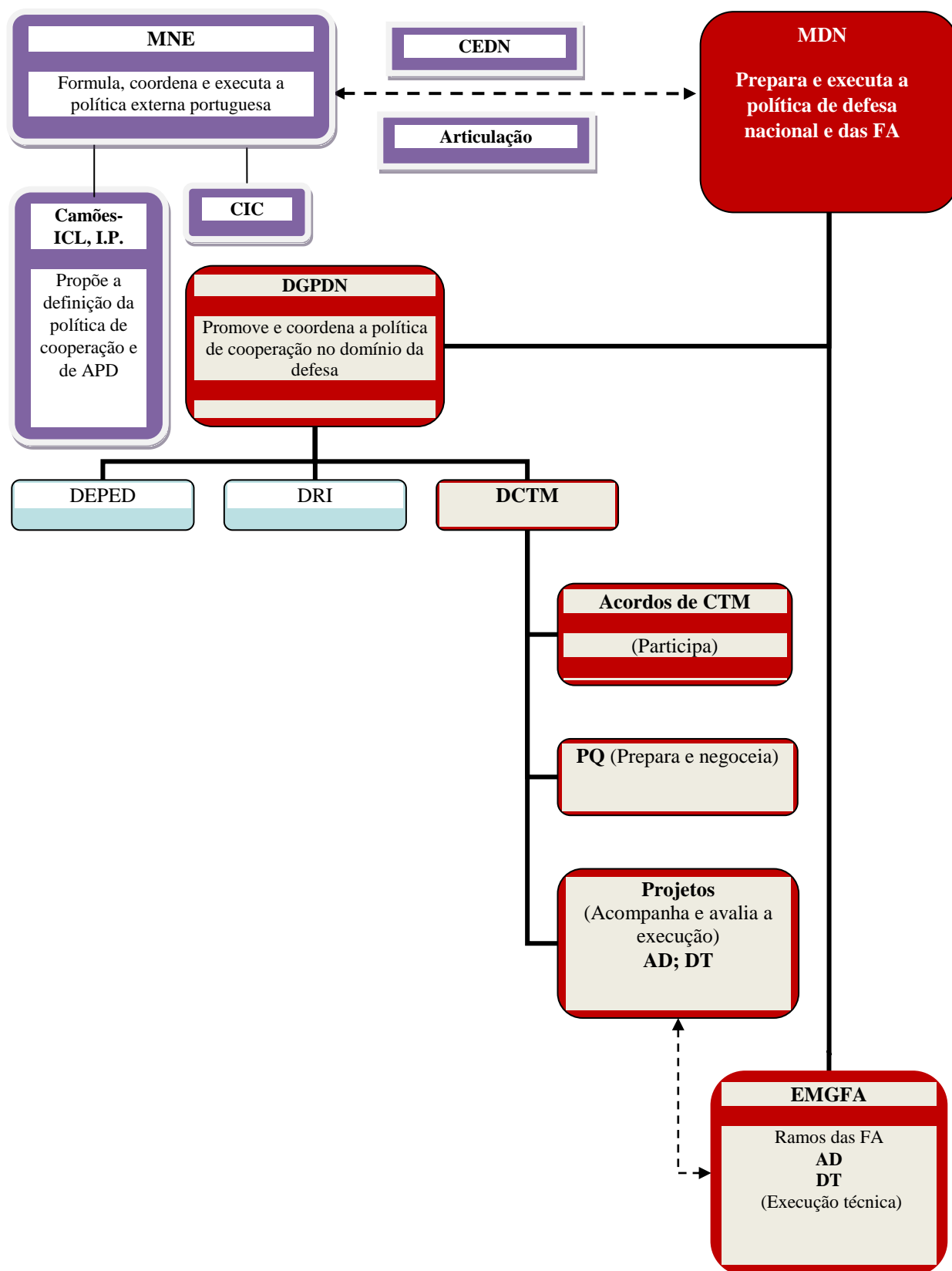


**Fonte:** Elaboração própria.

Em síntese:

1. O CM formula e reorienta a política de cooperação;
2. O MNE formula, coordena e executa a política externa;
3. O Camões, I. P. propõe a definição da política de cooperação e de APD, avaliando a sua execução através do GAA;
4. A CIC promove a eficácia e a coerência da política de cooperação;
5. O MDN prepara e executa a política de Defesa Nacional e das FA;
6. A DGPDN promove e coordena a política de cooperação no domínio da defesa;
7. Os Ramos das FA executam os projetos no domínio técnico-militar.

**Figura 82.** Configuração modelar da CTM



**Fonte:** Elaboração própria.

### **5.3. TENTATIVA DE REDEFINIÇÃO DO MODELO DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA E EM PARTICULAR DA CTM**

---

Ao longo dos anos verificamos que o Estado português se tem empenhado na cooperação para o desenvolvimento, fundamentalmente em resposta às exigências e recomendações das instituições internacionais. Mas apesar dos esforços nacionais, verificamos que Portugal mostra algumas preocupações relativamente ao processo de elaboração da política de cooperação.

A principal preocupação tem sido a promoção da sua eficácia, em conformidade com os princípios do desenvolvimento sustentável, o que levará à adoção de novas práticas, que evidenciem o respeito pelo cumprimento dos princípios da transparência, da parceria, da coordenação e da concentração de esforços. A RCM n.º 82/2010, de 4 de novembro, acentuou a importância da política de cooperação como instrumento essencial de promoção dos objetivos da política externa portuguesa.

O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 (RCM n.º 17/2014) é a mais recente ação política nacional em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Define prioridades no plano bilateral e no plano multilateral, fundamentalmente com o objetivo de mobilizar as redes nacionais para a obtenção de uma política comum de Cooperação, alinhada com os interesses portugueses e de acordo com as prioridades dos países parceiros (RCM n.º 17/2014).

No domínio dos valores, o Conceito Estratégico 2014-2020 reforça mutuamente a política de cooperação como um investimento para os países parceiros e para Portugal (RCM n.º 17/2014). Este reforço fortalece as capacidades dos países e das instituições, em áreas consideradas estruturantes para o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, promove a boa governação, a democracia e a consolidação do Estado de direito e dinamiza as economias locais, favorecendo o crescimento económico e a integração no espaço global (RCM n.º 17/2014).

Portugal acentuará o relacionamento com a CPLP, a UE, a OCDE, a ONU, a Conferência Ibero-Americana, as instituições financeiras internacionais, a União Africana (UA), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e com as respetivas instituições e agências especializadas (RCM n.º 17/2014).

Ao nível bilateral a atuação da cooperação portuguesa manter-se-á centrada nos PALOP. Será essencial considerar a evolução dos níveis de crescimento económico e a

importância geopolítica dos PALOP (principalmente em Angola), a par do interesse que estes parceiros têm despertado junto da comunidade internacional e de países como a China e os EUA, que tradicionalmente canalizavam o seu investimento para outras geografias (RCM n.º 17/2014).

Estes pressupostos aconselham que Portugal adote, em tempo útil, um modelo integrado, diferenciado e inovador de cooperação com os PALOP, que se traduzirá em novos documentos enquadramentos (RCM n.º 17/2014), designadamente na redefinição ou reformulação dos acordos gerais e setoriais, que nunca foram alterados desde a data pioneira da sua assinatura.

A ausência de tensão institucional, quer de Portugal quer dos PALOP, tem perpetuado a manutenção dos pioneiros acordos gerais assinados há mais de 40 anos. Nesta matéria, assume-se a urgente necessidade de uma maior responsabilização dos PALOP pelo seu próprio desenvolvimento e uma maior participação nas tomadas de decisão, nomeadamente na fase de avaliação deste processo, como sustentado em 2011 pela Declaração de Busan.

Por outro lado, com os compromissos internacionalmente assumidos no âmbito da agenda da eficácia, traduzida nos princípios da Declaração de Paris (2005), reforçados pela AAA (2008) e pela Declaração de Busan (2011), a política de cooperação deverá ser orientada para os resultados e para o reforço de mecanismos de acompanhamento e de avaliação. Será inevitável evoluir para o desenvolvimento de uma gestão centrada nos resultados e para a utilização efetiva da avaliação produzida, em futuros PQ e projetos.

A reorganização operada no MNE em 2011 teria sido um momento privilegiado para se criar uma Agência ou Departamento de Cooperação para o Desenvolvimento (DCD)<sup>199</sup> integrado no Ministério para a Cooperação e Desenvolvimento (MCD)<sup>200</sup>, subtraindo ao MNE a competência relativa à coordenação da ação desempenhada em matéria de cooperação por outros ministérios, departamentos, serviços e organismos da

---

<sup>199</sup> O DCD integraria a CIC e o Camões – ICL, I.P. absorvendo as suas competências.

<sup>200</sup> Relembre-se que no final da vigência do V Governo provisório, ainda chefiado por Vasco Gonçalves, foi criado em 25 de setembro de 1975 o Ministério da Cooperação (MC), que compreendia as Secretarias de Estado da Descolonização e da Cooperação (DL n.º 532-A/75). Em 10 de setembro de 1976, com a aprovação da orgânica do I Governo Constitucional (1976-1978) chefiado por Mário Soares, o MC foi extinto e o ICE integrado no MNE (Decreto n.º 683-A/76).

Administração Pública. Esta opção encontra sustentação, no facto da política de cooperação ter penetrado num número crescente de setores e de envolver cada vez mais atores que, pela dimensão e importância alcançadas, justificaria a independência desta política num ministério especificamente vocacionado para a cooperação internacional, à semelhança do que se passa no Reino Unido. Esta ação daria corpo ao princípio da coerência/coordenação, efetuado por uma única estrutura.

Em matéria de avaliação, as fragilidades são evidentes em termos estratégicos e operacionais. No plano estratégico, a utilidade e a relevância desta fase do processo político ficam comprometidas pela ausência de avaliação processual e pela não participação dos países parceiros. No plano operacional, as vulnerabilidades são mais visíveis aos níveis do planeamento e da programação, no apoio à tomada de decisão baseada em resultados (Camões – ICL, I.P., 2014).

Por outro lado, em matéria de auditoria, será necessário reforçar as competências técnicas do GAA e a capacidade de apoio às restantes Unidades Operacionais, de forma a obter-se um sistema de controlo interno que permita maximizar os recursos humanos e financeiros, numa ótica de gestão eficiente e eficaz dos recursos (Camões – ICL, I.P., 2014).

Importará que o país aposte no princípio da parceria, ao nível das estruturas de gestão e das equipas de avaliação e desenvolver esta valência nos PALOP. A operacionalização do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa e a Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, constituem desafios igualmente importantes em matéria de avaliação (Camões – ICL, I.P., 2014).

Entende-se neste âmbito, que a criação de uma estrutura independente para a avaliação se afigura como uma opção válida. O GAA é uma unidade orgânica subordinada hierárquica e funcionalmente ao conselho diretivo do Camões – ICL, I.P., o que limita a sua atuação. Urge tornar independente esta fase do processo através de uma Unidade Independente de Avaliação para a Cooperação e Desenvolvimento (UACD), que funcione em articulação estreita com o DCD, que trabalhe em rede com os PALOP, que sintetize e reporte diretamente ao CM e que sincronize os seus resultados de forma integrada, acessível aos ministérios, a outros atores envolvidos e aos países parceiros.

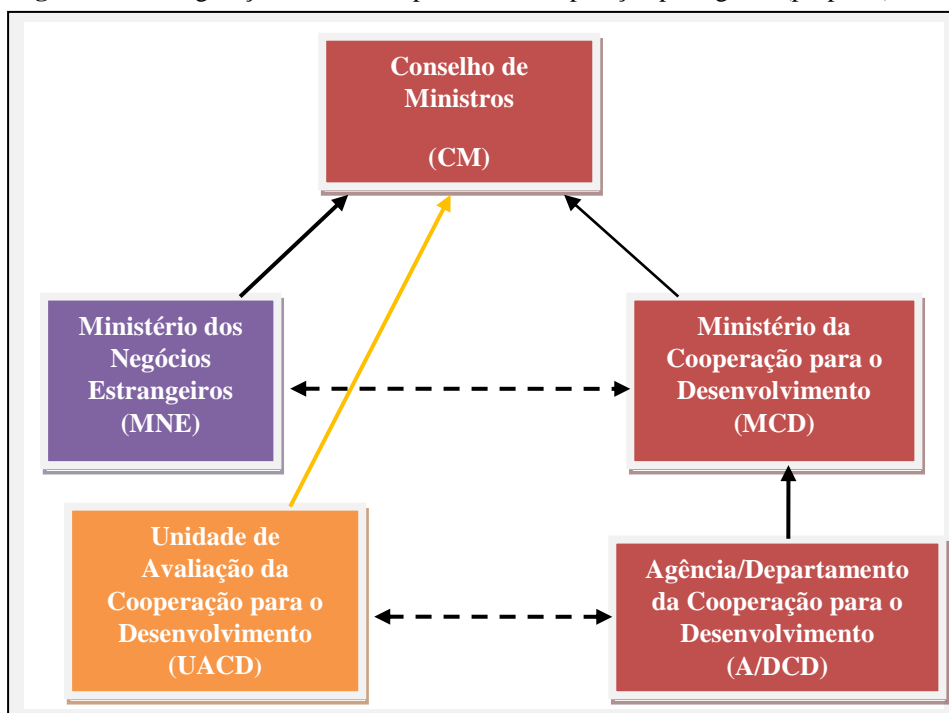
Esta opção encontra sustentação no facto da avaliação estar no cerne dos esforços para tornar a cooperação para o desenvolvimento mais eficaz (OECD/DAC, 2013). Face às sucessivas mudanças de Governo, as decisões baseadas em resultados

produzidos por uma Unidade Independente tornariam menos subjetiva a avaliação (OECD/DAC, 2013).

A falta de recursos humanos é frequentemente apontada, pelos membros do CAD, como uma das principais barreiras que afeta a qualidade dos relatórios de avaliação e impede uma colaboração mais estreita com os países parceiros (OCDE, 2010, cit. por OCDE, 2013). Contudo, este argumento parece-nos falacioso, uma vez que a avaliação poderá ser financiada através da alocação de uma parte do orçamento dos PQ (OECD/DAC, 2013), o que permitiria ampliar e/ou qualificar os recursos humanos envolvidos e simultaneamente investir numa plataforma informática capaz de cumprir este desafio.

Na figura 83 apresentamos uma possível configuração modelar para a política de cooperação portuguesa.

**Figura 83.** Configuração modelar da política de cooperação portuguesa (proposta)



**Fonte:** Elaboração própria.

No futuro importará reforçar a coordenação entre os vários atores, manter e solidificar a parceria privilegiada com os PALOP, diversificar as fontes de financiamento, utilizar a APD como instrumento catalisador de outros financiamentos públicos e privados, imprimir maior eficiência e eficácia à implementação dos

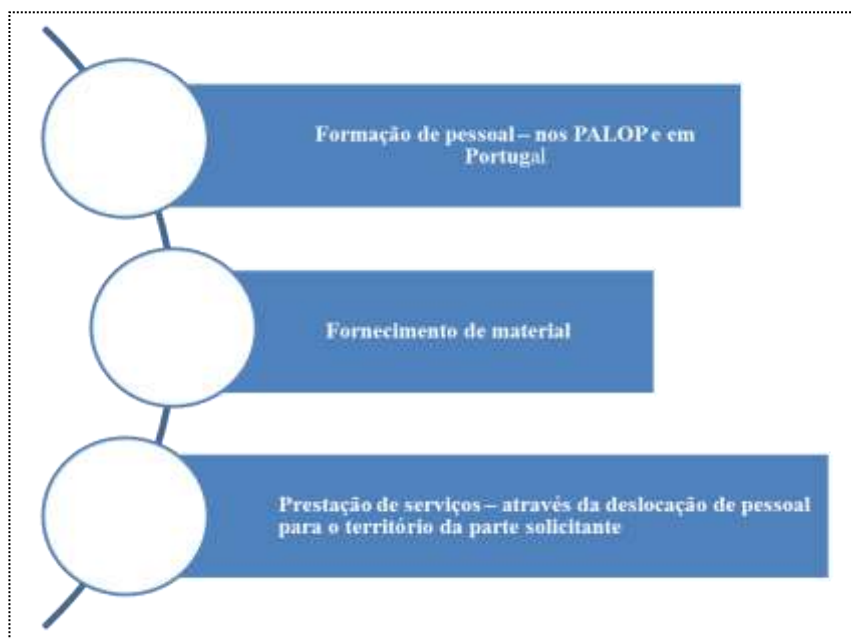
programas de cooperação, acompanhar e avaliar regularmente a execução dos projetos, reforçar a capacidade das instituições públicas e promover e acompanhar os esforços da implementação (GOP 2016 - 2019), para obter ganhos de eficácia nesta política pública.

No domínio técnico-militar a definição da cooperação, os seus princípios e os seus valores políticos têm origem em termos genéricos no Governo e derivam inevitavelmente do CEDN que, para além de outras missões no âmbito de acordos bilaterais e multilaterais subscritos por Portugal, atribui às FA a missão de incrementar o esforço que vem sendo desenvolvido nesta área (CEDN, 2013).

Como instrumento político, a CTM deverá continuar a promover as partilhas de conhecimento, de competências e de tecnologia, complementando e reforçando outros domínios da política externa, nomeadamente a diplomacia económica e a diplomacia cultural (RCM n.º 17/2014).

Verificamos que os acordos de CTM, com uma duração de três anos prorrogáveis por iguais períodos de tempo, possuem um fator comum, ou seja, compreendem ações de formação de pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços (figura 84).

**Figura 84.** Ações de CTM



**Fonte:** Acordos de CTM (1988; 1989). Elaboração própria.

Prevê-se nos acordos, a institucionalização de comissões mistas paritárias com o objetivo de implementar as suas disposições gerais e assegurar a sua realização nas

melhores condições, devendo as suas reuniões coincidir com as das comissões mistas previstas nos AGC e nos AGCA.

Importa sublinhar, que os acordos de CTM, sendo uma responsabilidade dos Estados, foram aprovados para assinatura e ratificação pelo Governo (os casos de Moçambique e S.Tomé e Príncipe) e pela Assembleia da República (os casos da Guiné-Bissau e de Cabo Verde) apenas uns anos após a sua pioneira assinatura pelos responsáveis dos Governos envolvidos, o que sugere, para além de outros fatores, a necessidade da existência de um período de maturação para a ratificação. Este fator cimentou a confiança recíproca e os laços de amizade entre Portugal e os PALOP.

Porém, afigura-se necessário redefinir as linhas gerais dos acordos, ou no limite, criar protocolos adicionais, onde se prevejam outras ações para além da formação de pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços, conferindo às convenções uma natureza dinâmica, flexível e facilitadora de adaptação a circunstâncias novas e imprevisas, como garantia de eficácia.

Dever-se-ão eleger ações como o recrutamento e a seleção, as novas tecnologias, a saúde militar, a engenharia militar (construção de infra-estruturas), a administração e a gestão como áreas prioritárias de intervenção inseridas, por exemplo, na prestação de serviços. Em concreto, a recente criação de Estabelecimentos de Ensino Superior Militar, designadamente em Angola, recomenda um conjunto de ações destinadas a apoiar o recrutamento, a seleção, as TIC e projetos de Engenharia na Academia Militar no Huambo, atualmente em construção. Esta opção encontra sustentação no facto das ações previstas nos PQ, já terem esgotado na maioria dos casos a razão de ser da sua existência, vivendo-se um período de rotina. A capacitação institucional, já conseguida, atingiu a sua maturação e encontra-se numa fase de estagnação e de manutenção.

Por outro lado, verifica-se a existência de um desfasamento temporal entre os acordos e os PQ. Os acordos vigoram por períodos fixos de três anos e são prorrogados por períodos iguais e sucessivos, caso não ocorra denúncia de uma das partes. Os PQ têm vigorado por períodos variáveis de um a quatro anos. Os PQ, à semelhança dos acordos, deverão vigorar por períodos fixos de três anos alinhados nos mesmos tempos de vigência. O alinhamento temporal e sincronizado facilitará a avaliação e eventuais correções, caso se justifique.

No atual modelo a DCTM, inserida na DGPDN, tem a missão de acompanhar e avaliar a execução dos projetos de CTM, garantindo a oportunidade e a eficácia dos



mesmos em estreita ligação com as FA. Tendo as FA total autonomia de execução técnica (Despacho n.º 43/MDN/91), este processo obteria ganhos de eficácia se as FA acompanhassem e avaliassem a execução dos projetos, em estreita ligação com a DCTM. Para tanto haveria que dotar o EMGFA de autonomia financeira ou de um orçamento próprio, estritamente vocacionado para a CTM.

Esta opção encontra sustentação no facto de na atual configuração as estruturas existentes condicionarem a eficácia da execução, porque não permitem obter ações e respostas oportunas e adequadas às necessidades extraordinárias dos PALOP, veiculadas pelos elementos da base (EMGFA/Ramos das FA). Considera-se, neste âmbito, que a CTM deverá evoluir para um instrumento dinâmico, assente em arquiteturas institucionais flexíveis que permitam uma execução técnica mais eficaz.

Ainda ao nível da avaliação, parece-nos uma inevitabilidade que no futuro sejam ampliadas e aprofundadas as competências técnicas dos militares envolvidos na CTM. Será necessário aprofundar os seus conhecimentos em metodologia e em técnicas de avaliação, em particular na avaliação *ex post*. Interessará promover a representação de elementos do MDN, designadamente o CEMGFA ou um seu representante, nas redes de avaliação do CAD. Importará ainda criar uma plataforma informática em rede no MDN, que receba as avaliações da CTM provenientes dos PALOP<sup>201</sup>. Os resultados da avaliação da CTM deverão integrar a avaliação produzida pelos PALOP, a remeter à UACD para validação.

No âmbito da segurança e da defesa, interessará projetar ações suportadas no conhecimento e na experiência que as FA portuguesas adquiriram em missões internacionais da NATO e da UE, orientando os PALOP para uma (nova) dinâmica de prevenção e resolução de conflitos, fortalecendo o PAMPA. Será urgente redesenhar projetos mais vocacionados para desenvolver as capacidades naval, aérea e de segurança dos espaços marítimos dos PALOP, designadamente em Angola. Assume-se a necessidade de partilhar as capacidades dos países da CPLP e incentivar a preparação e treino de forças conjuntas, vocacionadas para operações de paz, humanitárias e de gestão de crises, de modo a fortalecer o Protocolo de Cooperação da CPLP no domínio da Defesa.

---

<sup>201</sup> Os futuros PQ deverão incluir a possibilidade de reforçar os projetos relativos à Estrutura Superior da Defesa e das FA dos PALOP com técnicos de informática para auxiliar na criação desta plataforma.

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

Apresentamos, sinteticamente na tabela 42, uma proposta dos principais setores e ações a redefinir no modelo da CTM.

**Tabela 42.** Redefinição do modelo da CTM (proposta)

Setores/áreas	Ações
Acordos	Considerar na prestação de serviços as seguintes ações prioritárias: o recrutamento e a seleção; as novas tecnologias; a saúde militar; a engenharia militar (construção de infra-estruturas); a administração e a gestão.
PQ	Os PQ à semelhança dos acordos, deverão vigorar por períodos fixos de três anos alinhados nos mesmos tempos de vigência.
Projetos	Redesenhar projetos mais vocacionados para desenvolver as capacidades naval, aérea e de segurança dos espaços marítimos dos PALOP.
Avaliação	As FA deverão acompanhar e avaliar a execução dos projetos em estreita ligação com a DCTM; Aprofundar as competências técnicas dos militares envolvidos na CTM; Qualificar os militares com conhecimentos em metodologia e em técnicas de avaliação, em particular na avaliação de impacto; Promover a representação de elementos do MDN, designadamente o CEMGFA ou um seu representante, nas redes de avaliação do CAD; Criar uma plataforma informática em rede no MDN, que receba as avaliações da CTM provenientes dos PALOP; Os resultados da avaliação da CTM deverão integrar a avaliação produzida pelos PALOP a remeter à UACD para validação.
Segurança e defesa	Orientar os PALOP para uma (nova) dinâmica de prevenção e resolução de conflitos, fortalecendo o PAMPA; Fortalecer o Protocolo de Cooperação da CPLP.

**Fonte:** Elaboração própria.

## **CONCLUSÃO**

---

Observamos, ao longo deste trabalho, que a política de cooperação tem sido elaborada num complexo campo de interesses e visões do mundo, nem sempre confluentes, onde as fronteiras entre as instituições públicas e privadas, entre a política e as ONG, são hoje de difusa delimitação. O seu modelo descentralizado e inter-dependente, sustentado e legitimado numa multiplicidade de instituições e organizações governamentais e não-governamentais, gera dificuldades de coordenação e de eficácia. O esforço institucional de formulação, de implementação, de execução e de avaliação deste processo político internacional é bem revelador da sua complexidade.

A vasta rede de instituições envolvidas procura diminuir o grau de incerteza da inter-dependência, por meio da transparência, impelindo os Estados a sentirem-se mais motivados e confiantes na sua ação política.

Numa economia neo-institucionalista as organizações internacionais procuram diminuir os custos económicos e políticos da cooperação, colocando em jogo um conjunto de regimes e de convenções que encurtam processos e tempos na tomada de decisão política. Fazendo uma adaptação da famosa frase de Clausewitz<sup>202</sup>, diríamos que a cooperação pode ser entendida como uma extensão da política diplomática dos Estados, por intermédio de acordos, compromissos internacionais e normas, que abriram as fronteiras e tornaram o mundo, aparentemente, mais solidário e mais desenvolvido.

Esta visão político-institucional, nascida há mais de setenta anos, motivou as instituições e os Estados a reerguer económica e socialmente uma Europa devastada pela guerra. A ONU no plano ideológico e os EUA no plano financeiro, auxiliados por Inglaterra, foram os pilares desta nova visão internacional que se propagou a nível mundial.

A comunidade internacional tem ao longo do tempo tentado encontrar soluções para formular, implementar, executar e avaliar a política de cooperação entre Estados e para incrementar a responsabilidade, a confiança, a transparência e a eficácia neste processo. Verificamos que as décadas de 60, 70 e 80 foram muito intensas em termos de cooperação internacional, com a criação de instituições, assinatura de tratados,

---

<sup>202</sup> *Carl Phillip Gottlieb Von Clausewitz*, general do Reino da Prússia, considerado um estratega militar e teórico da guerra. Foi diretor da Escola Militar de Berlim nos últimos treze anos da sua vida, período em que escreveu a obra *Vom Kriege* (Da Guerra), publicada depois de ter morrido. Ficou conhecida a sua frase relativa à associação entre guerra e política: “A guerra é a continuação da política por outros meios” (Ferris & Handel, 1995).

conferências e convenções e que a década de 90 representou um período de dificuldades acrescidas. O resultado sinérgico do fim da Guerra Fria e da expansão da globalização, ao modificarem o padrão das RI, em especial entre os países do Norte e do Sul, conduziu a dificuldades na integração, na harmonização, na qualidade e sobretudo na eficácia da APD. Por outro lado, modificou o fluxo das ajudas financeira e técnica (Hjertholm & White, 2000). Durante este período, de relativa indefinição, os fluxos destinaram-se essencialmente à construção de infra-estruturas sociais, de serviços de educação, de saúde, de redes de água e de saneamento (Hjertholm & White, 2000).

A nova realidade geopolítica não afetou, diretamente, o volume da APD para os países do Sul, mas afetou a direção das transferências globais e indiretamente os rumos da cooperação, porque os países do Leste europeu e a ex-URSS deixaram de ser doadores e passaram a ser recetores (Hjertholm & White, 2000).

A política de cooperação, como uma política pública dotada de uma natureza estrutural de benefícios universais e regulada por instituições internacionais a nível financeiro, é assumidamente humanitária e promotora do bem-estar das populações e do desenvolvimento sustentável a nível global. Incide com prioridade nos países menos desenvolvidos e nos Estados Frágeis e/ou afetados pela guerra, porque estes Estados revelam assimetrias sociais e económicas de grande amplitude e oferecem à política de cooperação a possibilidade de investir na educação, na formação, na saúde e mais recentemente no ambiente, como áreas dotadas de potencial para reduzir desigualdades e níveis de pobreza, rumo ao desenvolvimento sustentável.

O esforço internacional realizado nesta área remete para a política uma dimensão teleológica, uma espécie de imperativo categórico, que mobiliza as instituições num movimento uniformemente acelerado em direção ao desenvolvimento institucional como garantia de eficácia. Procura-se a capacitação institucional como uma estratégia para o progresso e para o desenvolvimento, no entanto este só ocorrerá na presença de configurações modelares que sejam capazes de se reinventar e de se adaptar às exigências crescentes, complexas, dinâmicas e interdependentes do SI.

A globalização é um fator facilitador da cooperação internacional, contudo, cria constrangimentos às culturas, aos valores, às identidades e às soberanias, que ao exporem-se à partilha poderão ser enviesadamente interpretados como tentativas de ingerência.

Outro fator que criou constrangimentos à eficácia da cooperação internacional, principalmente até à década de 90, foi a sua natureza assistencial que por tendência e por definição pode gerar dependência. Após o derrube do muro, os Estados frágeis passaram a ser encarados como parceiros ativos e não como recetores de APD. Esta nova orientação estratégica, fundamentalmente a partir de 2011, que fomenta e incrementa os níveis de responsabilidade mútua pelos resultados obtidos, tem regulado e disciplinado as intervenções dos vários atores.

Neste enquadramento, como já observado, o debate contemporâneo sobre o tema tem ponderado a utilização de novas ações, que fomentem a autonomia e promovam a autoconfiança para o desenvolvimento endógeno. Deverá substituir-se o conhecimento importado, ou transferido, pelo conhecimento compartilhado (Miranda, 2004). Ao considerar não só o indivíduo, mas também a organização e o contexto (ambiente político) a que pertence (Miranda, 2004), como sustentado pelo novo institucionalismo, esta nova visão tem impulsionado as agências internacionais a moverem-se no sentido da capacitação para o desenvolvimento, que procura agir globalmente e promover o desenvolvimento sustentável.

Em termos nacionais, verificamos que a política de cooperação é recente e de parca tradição. A inexistência de uma estrutura especificamente vocacionada para o efeito e os limitados recursos nacionais, foram fatores que dificultaram o início deste processo mais cedo e consequentemente o início do relacionamento entre Portugal e as suas antigas colónias (Marchueta & Fontes, 2001).

Também algumas feridas de guerra ainda frescas e encapotadas e a instabilidade político-militar, principalmente em Angola, retardaram a assinatura dos acordos gerais de cooperação com os PALOP. Por outro lado, a excessiva descentralização da política de cooperação portuguesa e a ausência de um orçamento integrado, condicionaram com mais intensidade até 1991, a coerência e a eficácia deste processo político.

A partir de 1992 o esforço do país passou a ser mais acentuado no âmbito da cooperação multilateral. Este fator permitiu obter uma maior concentração da APD, uma maior coerência programática e mais independência dos países beneficiários.

Em 1996 Portugal adotou, no quadro do CAD, uma mudança de direção estratégica nas políticas nacionais, num espectro de compromissos de âmbito mais alargado no seio da UE, sem contudo deixar de privilegiar os PALOP. Para o efeito, definiu um conjunto de objetivos de longo prazo, vocacionados para as questões sociais

e da saúde, e objetivos de curto prazo, vocacionados para o reforço da democracia e do Estado de direito. Paralelamente incorporou outros de dimensão económica, como o apoio às populações mais desfavorecidas, através do desenvolvimento de infra-estruturas, do incentivo ao crescimento económico, da integração regional e da promoção de uma parceria europeia para o desenvolvimento humano (OECD, 1999).

Este processo político, de certa forma embrionário, tem sido inconsistente ao longo do tempo, porque o país esteve muito concentrado na integração europeia e colocou num plano secundário a relação com África. Estamos atualmente numa fase em que teremos que dar um novo impulso à cooperação (Amado, 2015)<sup>203</sup>.

O atual momento de crise valoriza a nossa inserção histórica fora da Europa e renova a importância atribuída à relação histórica com os PALOP que, por esta via, adquirem uma revigorada atualidade. No futuro deverá acordar-se esta política com uma perspetiva diferente. Os agentes concretos da cooperação terão abertura a outros horizontes, em que os constrangimentos financeiros não poderão ser impeditivos de uma reformulação neste processo (Amado, 2015).

Note-se que as GOP para 2015 reforçaram a relevância da política de cooperação para o desenvolvimento, ao assumirem que “após a aprovação do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, importará operacionalizar os objetivos, princípios e prioridades consignados, mobilizando os atores nacionais em torno de uma política de cooperação mais alinhada, mais instrumental e mais visível, assente numa lógica de gestão por resultados” (GOP, 2015, p. 131).

Nos últimos anos o Governo português realizou um conjunto de ações políticas, que reforçam a abordagem *whole-of-government*, essencialmente dirigida para a coerência e para a qualidade da APD portuguesa. Em contraponto, a cooperação portuguesa tem sido sistematicamente integrada em estratégias setoriais e o mesmo processo procurará garantir eficácia no setor do mar (Camões – ICL, I.P., 2015)<sup>204</sup>.

A evolução da arquitetura internacional da cooperação tem gerado e impulsionado novas dinâmicas processuais, como resposta aos novos desafios que se colocam à Cooperação Portuguesa. Os compromissos assumidos no âmbito dos ODM e

---

<sup>203</sup> Luís Amado (2015). Entrevista académica não diretiva, realizada em 9 de fevereiro de 2015 na Sede do BANIF, em Lisboa.

<sup>204</sup> *In Memorando de Portugal, 2015* (Camões – ICL, I.P., 2015).

mais recentemente o envolvimento na negociação dos ODS, levaram à elaboração de um novo posicionamento na Agenda pós-2015, que envolveu um vasto processo de consulta e de participação ativa de vários ministérios, do Parlamento e de representantes da sociedade civil (Camões – ICL, I.P., 2015).

A Agenda 2030 integra os dezassete ODS, que serão implementados por todos os países e abrangem, como vimos anteriormente, diferentes áreas interligadas, nomeadamente a educação, a saúde, o emprego digno, a sustentabilidade energética e ambiental, a conservação e a gestão dos oceanos, a promoção de instituições eficazes e o combate à desigualdade a todos os níveis (Camões – ICL, I.P., 2016).

Num futuro próximo o espaço de cooperação com os PALOP exigirá uma trama complexa de negociações diplomáticas, onde a comunhão de afetos, a ética, a memória histórica, a língua e o poder da palavra serão fatores de sucesso. Será necessário ligar-se a autonomia da execução à responsabilidade pelos resultados obtidos (Moreira, 2015)<sup>205</sup>.

Ao nível da dimensão político-institucional e relativamente à CTM, os vários Governos têm clara e expressamente assumido e reconhecido desde 1974, através dos seus programas e ações, a necessidade de alargar as relações bilaterais e multilaterais no domínio da segurança e defesa com os Estados membros da CPLP, em particular nos domínios da CTM, da RSS e RSD.

No entanto de 1976 a 1988, a CTM foi implementada sem a explicitação dos seus objetivos globais e sem uma visão, razão pela qual se expressava numa relação diplomática pontual. Os marcos que formalizaram e sistematizaram o início da política de cooperação, no domínio técnico-militar, surgiram com a assinatura das convenções, no final dos anos 80. O ano de 1989 parece ter sido o primeiro momento, em que do ponto de vista do processo político, se poderá assumir o projeto de definição da CTM, contudo faltava-lhe uma visão estratégica.

A partir de 1990 os acordos deram origem a instrumentos programáticos genéricos de duração variável, que passaram a orientar a ação e a execução dos projetos. Neste sentido afirmamos que a CTM, como um instrumento da política externa em ações técnico diplomáticas, nasce formalmente em 1990 e intensifica-se a partir de 1993, data em que a DGPDN se assume como o serviço central nuclear do

---

<sup>205</sup> Adriano Moreira (2015). Entrevista académica não diretiva, realizada em 11 de fevereiro de 2015 na Academia das Ciências de Lisboa.



relacionamento bilateral e multilateral no âmbito da cooperação no domínio da defesa, passando a conceber e a negociar os programas internacionais, incluindo os PQ de CTM.

Em 1994 derivou a partir do segundo CEDN, uma ação de natureza estruturante no seio da CTM, que culminou na sua multilateralidade em 2001. Em 2003 derivaram a partir do terceiro CEDN, o PAMPA e o protocolo de cooperação da CPLP, que culminaram com as suas assinaturas em 2006. A multilateralidade, o PAMPA e o protocolo de cooperação da CPLP são fatores que ao ampliarem o espetro de ação da CTM, conferem-lhe mais visibilidade a nível internacional.

Também o aprofundamento do reforço de políticas integradoras e transversais na área da defesa nacional, o TUE e o novo conceito estratégico da NATO, foram fatores que ampliaram a contribuição portuguesa para a matriz da segurança internacional.

Em 2013 tornou-se inevitável a RSD, que se operou logo a seguir à aprovação do atual CEDN. A reforma estrutural (Defesa 2020) pretendeu simplificar e otimizar as unidades orgânicas do MDN, contudo tratou-se de uma reestruturação motivada pela contenção económica que enfraquece as FA<sup>206</sup>, apesar de ter reforçado as competências do CEMGFA, na direção da execução da estratégia militar superiormente aprovada (RCM n.º 26/2013, de 11 de abril de 2013).

Em 2015 a DGPDN passou a apoiar a formulação, a coordenação e a execução da política de defesa nacional, o planeamento estratégico e as relações externas de defesa e a promover e a coordenar a política de cooperação no domínio da defesa, concebendo e negociando os respetivos programas, incluindo os de CTM, bem como coordenando, monitorizando e avaliando a sua execução<sup>207</sup>.

Apesar de haver um entendimento consensual de que o compromisso nacional é em primeiro lugar com a NATO e com a UE, as janelas de oportunidade portuguesas são a CPLP e a plataforma continental (Moreira, 2015) e por isso a visão política deverá orientar a sua estratégia e a sua ação para África, para o Brasil e para Timor. A energia

---

<sup>206</sup> A Reforma Estrutural prevê a desativação de unidades (e.g. a Escola do Serviço de Saúde Militar, enquanto Estabelecimento de Ensino Superior Militar) e sistemas de armas, considerados não essenciais. Outro conjunto de medidas – com o pretexto da racionalização dos recursos humanos das FA – prevê a alienação de parte das instalações existentes, consideradas não necessárias (RCM n.º 26/2013, de 11 de abril).

<sup>207</sup> Decreto Regulamentar n.º 14/2015, de 31 de julho.

da política externa terá que acentuar e fortalecer a CTM. O círculo da segurança, que integra a NATO e a CPLP, é muito importante para a política externa, no entanto serão a UE e a CPLP, como dimensões do círculo do bem-estar, que constituirão as prioridades estratégicas nacionais (Santos, 2015)<sup>208</sup>.

Apesar de ser reconhecida a importância estratégica da CTM com os PALOP, verifica-se que este domínio da cooperação se encontra numa fase de rotina e terá que ser obrigatoriamente revitalizado (Amado, 2015). É fundamental esta revitalização, para ligar a autonomia de execução técnica das FA à responsabilidade, porque a autonomia sem a responsabilidade corta a criatividade (Moreira, 2015). Será um exercício importante reapreciar os dispositivos porque chegamos ao fim de um ciclo, que justifica a reformulação de políticas, de acordos e da arquitetura da CTM (Amado, 2015).

Será também, em nosso entender, indispensável reforçar a capacidade das FA no quadro das missões de apoio à política externa, potenciando-as como um instrumento essencial da ação estratégica e dos interesses do Estado, designadamente no âmbito das ações de CTM (GOP 2005-2009), que interessará redefinir. Importará reforçar a coordenação entre as entidades envolvidas, fortalecer e valorizar a autonomia de execução das FA, como garantia de maior eficácia na implementação dos PQ, através do reforço dos meios de gestão, do acompanhamento e da avaliação da execução dos projetos. Interessará simplificar procedimentos administrativos e apostar na valorização e na formação dos militares que desempenham funções junto dos PALOP.

A CTM não deverá estar limitada pelas relações de amizade e não poderá ser ancorada apenas em laços culturais e linguísticos. Ela poderá e deverá ser, um instrumento privilegiado para potenciar a cooperação no apoio às áreas da segurança e da defesa (Teixeira, 2009). Este desafio apenas poderá ser concretizado pela instituição militar, que se encontra preparada e capacitada para cumprir estas missões. A sua cooperação técnica produz partilha de conhecimento, de competências e de tecnologia, considerados fatores reforçadores e complementares de outras áreas da política externa, nomeadamente, da diplomacia económica e a da ação cultural, com benefícios mútuos para Portugal e para os PALOP (RCM n.º 17/2014).

---

<sup>208</sup> Loureiro dos Santos (2015). Entrevista académica não diretiva, realizada em 6 de março de 2015 no seu domicílio.

O reforço das relações bilaterais e multilaterais com os PALOP é aqui assumido como uma inevitabilidade, seja no domínio da CTM, seja no apoio à RSS e à RSD, havendo que reapreciar a implementação, a execução e fundamentalmente a avaliação deste domínio da cooperação portuguesa, que deverá ser necessariamente dirigida para uma lógica de gestão por resultados.

## **REFERÊNCIAS**

---

### **Livros**

- Anderson, J. (1984). *Public Policy Making*. New York Holt. 3th Edition. Rinehart and Winston.
- André, J. G. (2012). *Razão e liberdade: o pensamento político de James Madison*. Editor: Esfera do Caos.
- Andrew, R. (2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge: CUP.
- Andrews, C. W. (2003). *Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana*. FFLCH. Universidade de São Paulo.
- Bache, I.; George, S. (2006). *Politics in the European Union*. 2nd Edition. Oxford: University Press.
- Baylis, J.; Smith, S. (1997). *The Globalization of World Politics*. Oxford: University Press.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes Law*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bardach, E. (1996). *The eight-step path of policy analysis: A handbook for practice*. Berkeley, CA: Berkeley Academic Press.
- Bardach, E. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis*. 2nd Edition. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Bastos, C. R. (1986). *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Beck, U. (1999). *What Is Globalization?*. Cambridge: Polity Press.
- Berg, B. L. (2001). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. 4.<sup>a</sup> Edition. Boston: Allyn and Bacon.
- Bevir, M.; Rhodes, R. A. W. (2003). *Interpreting British Governance*. London: Routledge.
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. New York: M. E. Sharp.
- Birkland, T. A. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. 2<sup>nd</sup> Edition. Armonk, New York: M. E. Sharpe.

- Bobbitt, P. (2003). *A Guerra e a Paz na História Moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formulação das nações*. Tradução de Cristiana Serra; Rio de Janeiro: Campus.
- Bogdan, R.; Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Coimbra/Lisboa: Porto.
- Carvalho, M. P. (2005). *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*. Quid Juris - Sociedade Editora, Lisboa.
- Carvalho, A. M. L. (2011). *Angola: Economia e Petróleo de 2002 a 2010*. Lisboa, Universidade Lusíada Editora.
- Chesnais, F. (1997). *La mondialisation du capital*. Editions Syros. Collection Alternatives Économiques. Paris.
- Chesterman, S. (2001). *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford University Press.
- Club de Bruxelles (1995). *Nord-Sud La Politique de Développement de la CEE*. Patrick Baragiola. Serviços das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias L, 2985. Luxemburgo.
- Cooper, R. (2003). *The Breaking of Nations*. Grove Atlantic Ltd.
- Correia, A. S. (1996). *Angola: História Constitucional*. Almedina. Coimbra.
- Cottey, A.; Forster, A. (2004). *Reshaping defence diplomacy: New roles for military cooperation and assistance*. Adelphi paper 365. The international institute for strategic studies. Oxford University Press.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approach*. Los Angeles, CA: Sage.
- Dallari, P. P. A. (1998). *Teoria Geral do Estado*. 2ª Edição. São Paulo, Saraiva.
- Donnelly, J. (2000). *Realism and International Relations*. Cambridge. University Press.
- Dye, T. R. (1975). *Understanding Public Policy*. 8.ª Edition. Engrewood cliffs: Prentice - Hall.
- Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis*. University of Alabama Press.
- Dye, T. R. (2010). *Understanding Public Policy*. Boston, Longman.

- Easton, D. (1953). *The political system*. New York: Willey.
- Easton, D. (1965). *A system Analysis of Political Life*. New York: Willey.
- Fernandes, A. J. (2008). *As Relações Internacionais e Portugal: da Europa do mundo ao mundo da Europa*. Editora Prefácio.
- Gil, A.C. (2007). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- Goddard, W.; Melville, S. (2001). *Research Methodology: An Introduction*. 2nd Edition. Juta & Co, Lda.
- Habermas, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel. Pour une critique de la raison fonctionnaliste*. Paris: Fayard. Tome 2. (Trad. Jean-Louis Schlegel). Edição original publicada em 1981. Collection L'espace du politique.
- Ham, C.; Hill, M. (1993). *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, RU: Harvester Wheatsheaf.
- Held, D.; McGrew, A. (2000). *The Great Globalization Debate: An Introduction*. Polity Press.
- Herz, M.; Hoffmann, A. R. (2004). *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Hill, M.; Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Hofstede, G. (1997). *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. McGraw-Hill.
- Hogwood, B. W.; Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Holden, D.; Zimmerman, M. (2009). *Evaluation planning here and now. A practical guide to program evaluation planning*. London: Sage.
- Hood, C. (1976). *The Limits of Administration*. London: John Wiley.
- Howlett, M.; Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press.
- Hudson, J.; Lowe, S. (2004). *Understanding the Policy Process: analyzing welfare policy and practice*. Bristol: The Policy Press.
- Huntzinger, J. (1991). *Introdução às Relações Internacionais*. Lisboa: RE Edições.
- Ianni, O. (2002). *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Junqueira, J. P.; Pires, R. (2009). *O Exército nos Trilhos da Cooperação*. Lisboa: Prefácio – Edição de Livros e Revistas, Lda.
- Kagan, R. (2008). *The Return of History and the End of Dreams*. Kindle Edition.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and discordy in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, R. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- Keohane, R.; Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Keohane, R.; Nye, J. S. (1989). *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Kraft, M. E.; Furlong, S. R. (2010). *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, DC. CQ Press.
- Krasner, S. D. (1982). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University.
- Krasner, S. D. (2000). *Organized Hypocrisy*. New Jersey. Princeton University Press.
- Krasner, S. D.; Robert, O. K.; Peter, J. K. (1998). *International Organization. Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Cambridge, Mass. MIT Press.
- Lane, J. E.; Ersson, S. (2000). *The new institutional politics: performance and outcome*. Londres, Routledge.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ludke, M.; André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.
- Machado, J. P. (2003). *Dicionário Etimológico de Língua Portuguesa*. Edição: Livros Horizonte.
- Majchrzak, A; Markus, M. L. (2014). *Methods for policy research. Taking socially responsible action*. 2nd Edition. Applied Social Research Methods Series.
- March, J. G.; Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marchueta, M. R.; Fontes, J. (2001). *Comunidade dos países de língua portuguesa: fundamentos político-diplomáticos*. Instituto português da conjuntura estratégica. Centro de estudos orientais da fundação oriente.



- McGrew, A. G. (2002). *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. Malden, Mass. Polity Press.
- Medeiros, A. R. B. (2011). *A cooperação internacional como fomentadora do desenvolvimento*. Jus Navigandi, Teresina.
- Meny, I.; Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Milhazes, J. (2009). *Angola: O princípio do fim da União Soviética*. Vega Editor.
- Minichiello, V.; Aroni, R.; Timewell, E.; Alexander, L. (1990). *In-Depth Interviewing: Researching People*. Hong Kong: Longman Cheshire.
- Miranda, J. (2007). *Manual de Direito Constitucional, tomo II – Constituição*, 6.<sup>a</sup> ed., Coimbra. In Bastos, Celso Ribeiro. Curso de teoria do Estado e Ciência Política. São Paulo: Editora Saraiva.
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. London: Royal Institute for International Affairs, 6.
- Moreira, A. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Editora Almedina, 4<sup>a</sup> Edição.
- Moreira, A. (2003). *Ciência Política*. Almedina, Coimbra.
- Morgenthau, H. J. (2003). *A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz*. S. Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
- Muller, P.; Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Nagel, S. (1980). *The Policy Studies. Handbook*. Lexington- Heath.
- Neuman, W. L. (2003). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. 5.<sup>a</sup> Edition. Allyn and Bacon.
- Nogueira, J. P.; Messari, N. (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Elsevier. Editora Campus.
- Nye, J. S. (2000). *Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à teoria e à história*. Trajectos. Gradiva.
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Parsons, T. (1967). *Sociological Theory and Modern Society*. New York: Free Press.

- Parsons, T. (1969). *Politics and Social Structure*. New York: Free Press.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pecequillo, C. S. (2004). *Introdução às Relações Internacionais*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Pereira, R. S. (2009). *História da Filosofia Antiga I*. Centro Universitário de Batatais.
- Peters, B. G. (1999). *American Public Policy: promise and performance*. Chappaqua, NY: Chatham House/ Seven Rivers.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. 2nd Edition. London: Continuum.
- Peterson, J.; Michael, S. (2002). *The Institutions of the European Union*. Oxford University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rodrigues, M. L.; Silva, P. A. (2012). *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa, INCM.
- Ruggie, J. (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge.
- Sassen, S. (2001). *Perdiendo el control? La soberania en la era de la globalización*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Secchi, L. (2010). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Stake, R. (2004). *Standards-based and responsive evaluation*. London: Sage.
- Stufflebeam, D. (2003). *The CIPP Model for evaluation. An update, a review of the model's development, a checklist to guide implemenation*. Proceedings of the Annual Conferene of the Oregon Program Evaluation Network (OPEN).
- Stufflebeam, D.; Shinkfield, A. (2007). *Evaluation theory, models, & applications Fundamentals of Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Teixeira, N. S. (2009). *Contributos para uma Política de Defesa*. Ministério da Defesa Nacional.

- Tull, D. S.; Hawkins, D. I. (1976). *Marketing research, meaning, measurement and method*. Macmillan Publishing. Co., Inc., London.
- Van-Dúnem, F. J. F. D. (2008). *A Constituição de Angola: Uma Análise Histórico-Jurídica*. In *As Constituições dos Países de Língua Portuguesa Comentadas*. Edições do Senado Federal, (91).
- Westat, J. (2002). *The user friendly handbook for project evaluation*. Washington: The National Science Foundation.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston.
- Windhoff-Héritier, A. (1987). *Policy Analysis*. New York: Campus.
- Worthen, B.; Sanders, J.; Fitzpatrick, J. (1997). *Program evaluation: alternative approaches and practical guidelines*. 2nd Edition. USA: Longman Publishers.
- Yin, R. K. (1993). *Applications of case study research*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4ª Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

### **Artigos**

- Ala-Harja, M.; Helgason, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 51 (4), pp. 5-59.
- Anderson, C. W. (1979). The place of principles in policy analysis. *American Political Science Review*, 73 (3), pp. 711-723.
- Aranha, G. (1993). Cooperação Técnico-militar, uma das vertentes externas da política de defesa nacional. (CDN, 93) *In Nação e Defesa* (72). Outubro e dezembro de 1994.
- Arretche, M. (2003). Dossier agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 18 (51), pp. 7-9.
- Bendix, R. (1970). *Embattled reason: essays on social knowledge*. New York. *The Free Press*, pp. 395.
- Bevir, M.; Rhodes, R. (2002). Interpretative Theory. In D. Marsh and G. Stoker (eds). *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave.

- Bobbio, N. (1995). Democracy and the international system. In Archibugi, D. and Held, D. (editors). *Cosmopolitan Democracy: An Agenda For A New World Order*, London: Polity Press, pp. 17- 41.
- Bonoma, T. V. (1985). Case research in marketing: opportunities problems, and a process. *Journal of Marketing Research*, 22 (2), pp. 199-208.
- Borges, J. J. B. V. (2005). A Cultura de Segurança e Defesa no Ensino Superior em Portugal. *Nação e Defesa*, 112 (3), pp. 167-186.
- Borzell, T. A. (1997). What's Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *EIOP*, 1 (16).
- Brandão, A. P. (2015). O Nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *Janus.Net, e-journal of International Relations*, 6 (1), pp. 1-20.
- Butterfoss, F. (2005). Process Evaluation for Community Participation. *Public Helth*, 127, pp. 323-400.
- Christiansen, T.; Jorgensen, K. E. (1998). Negotiating Treaty Reform in the European Union: The Role of the European Commission. *International Negotiation*, 3 (3), pp. 435-452.
- Costa, F. L.; Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 37 (5), pp. 962-969.
- Dahl, R. (1961). The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest. *American Political Science Review*, 55 (4), pp. 763-772.
- DiMaggio, P. J.; Powell, W. W. (1983). The iron-cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *In American Sociological Review*, 38 (2), pp. 147-160.
- DiMaggio, P. J.; Powell, W. W. (1991). Introduction, *In* DiMaggio, P; J; Powell, W. W. (Ed). *The neoinstitutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, p. 1-38.
- DiMaggio, P. J. (1991). Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, *In* Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 267-292.
- Doménech, A. V. (2005). Asociaciones entre lo publico y lo privado: em búsqueda de la complementariedad. *Revista Del Clad*, (33).
- Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26 (2), pp. 185-228.

- Evans, P. R. D.; Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back. *In Cambridge*: Cambridge University Press.
- Ferris, J.; Handel, M. I. (1995). Clausewitz, Intelligence, Uncertainty and the Art of Command. *Intelligence and National Security*, 10 (1).
- Fontes, J. (2007). O direito de ingerência e as visões agostiniana, tomista e moriana da intervenção justa - uma nova abordagem politológica. *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, 34, Ministério da Cultura.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *In IPEA - Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. Planeamento e Políticas Públicas*, IPEA, (21), pp. 211-259.
- Frey, K. (2005). ICT-enforced Community Networks for Sustainable Development and Social Inclusion. *In Albrechts, L; Mandelbaum, S. The Network Society: A New Context for Planning*. New York: Routledge.
- Garcia, F. P. (2006). As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo. *Negócios Estrangeiros*, 9 (1), pp. 339-374.
- Grenne, J. (2009). Evaluation of the Natural Resources Leadership Program, 1995 Through 1998. *In Fitzpatrick, J., Christie, C. & Mark, M. Evaluation in action: Interviews with expert evaluators*, pp. 45-69. London: Sage.
- Gunn, L. (1978). Why is implementation so difficult?. *Management Services in Government*, 33 (4), pp. 169-176.
- Hall, P. A.; Taylor, R. C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, (XLIV), pp. 936-957.
- Hall, P. A.; Taylor, R. C. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *In Lua Nova*, (58).
- Heidemann, F. G. (2009). Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (Orgs). Brasília, Editora UNB, pp. 21-39.
- Hjertholm, P.; White, H. (1999). Background And Trends. *In Foreign Aid And Development*. Routledge, S. Robinson And F.Tarp, pp. 80-101.
- Hjertholm, P.; White, H. (2000). Foreign Aid and the Macro economy. *In F. Tarp (Ed.). Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions on the Future, forthcoming*. London: Routledge.

- Jann, W.; Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. In *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Edited by Frank Fischer Rutgers, University Newark, New Jersey, U.S.A; Gerald J. Miller Rutgers, University Newark, New Jersey, U.S.A. Mara S. Sidney Rutgers, University Newark, New Jersey, U.S.A. CRC Press, pp. 43-62.
- Jick, T. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*, 24 (4), pp. 602-611.
- Kay, A. (2005). A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public Administration*, 83 (3), pp. 553-571.
- Katzenstein, P. (1996). The Culture of National Security: Norms and Identity. In *World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Kenis, P.; Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, pp. 25-59.
- Krasner, S. D. (2005). Building Democracy After Conflict: The case for shared sovereignty. *Journal of Democracy*, 16 (1), pp. 69-83.
- Krupnikov, Y.; Levine, A. S. (2014). Cross-Sample Comparisons and External Validity. In *Journal of Experimental Political Science*, (1), pp.59-80.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. In Lerner, D.; Lasswell, H.D. eds. *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Leduc, G. (1963). L'aide internationale au développement. In *Tiers-Monde*, 4 (13-14), pp. 237-260.
- Levi, M. (1999). Producing an analytic narrative. In *Critical Comparisons in Politics and Culture*, ed. J. Bowen, R. Petersen. New York: Cambridge University Press.
- Lima, L. D.; Machado, C. V.; Gerassi, C. D. (2011). O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In Matos, R. A. Baptista, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, pp.111-137.
- Lima, I. I. A. C. (2014). A governança do sistema financeiro internacional: uma guinada de perspectivas no pós-crise. *Boletim de ciências económicas*. Faculdade de Direito. Universidade de Coimbra.
- Limongi, F. (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *BIB*, 37, pp. 3-38.
- Lipsky, M. (1971). Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6, pp. 392-409.

- Lowi, T. J.; Bauer, R. A.; De Sola, P., I.; Dexter, L. A. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics* (Cambridge University Press) 16 (4), pp. 687-713.
- March, J. G.; Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life, *In American Political Science Review*, 78 (5), pp. 734-749.
- Marques, W. A. (2015). Evolução do comércio internacional de mercadorias com Angola 2010 a 2014. *Gabinete de estratégia e estudos. Temas económicos*, (32).
- Mayntz, R. (1978). Intergovernmental implementation of environmental policy. In Hadf, K.; Scharpf, F. W. (Org.). *Interorganizational policy making*. Londres: Sage, pp. 201-214.
- Mead, L. M. (1995). Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, 5, pp. 1-4.
- Milani, C. R. S.; Enara, E. M. (2013). Does the South challenge the Geopolitics of International Development Cooperation?. *Geopolítica (s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 4 (1), pp. 35-41.
- Milner, H. (1992). International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. *World politics*, 44 (3), pp. 466-496.
- Mondragón, J. (2006). O processo de tomada de decisão pública: da formulação da decisão à afetação de recursos. In Sánchez, M. P. (Org.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Ed. Universidad de Granada.
- Muthanna, K. (2011). Military Diplomacy: perspectives. *Journal of Defence Studies*, 5 (1), pp. 1-15.
- Oliveira, M. F.; Luvizotto, C. K. (2011). Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. *Revista brasileira de política internacional*, 54 (2). Brasília.
- Olmo, M. T. M. (2006). A avaliação das políticas e programas públicos. In Sánchez, M. P. (Org.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Ed. Universidad de Granada.
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48 (1), pp. 3-25.
- Ostrom, E. (1991). Rational choice theory and institutional analysis: toward complementarity. *American Political Science Review*, 85 (1), pp. 237-243.
- Peters, G.; Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns Path Dependency, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, vol. 94 (2), pp. 251-267.



- Pollack, M. A. (2004). The New Institutionalisms and European Integration. In *European Integration Theory*, ed. Antje Wiener, and Thomas Diez, Oxford: Oxford University Press.
- Pozzebon, M.; Freitas, H. M. R. (1998). Pela Aplicabilidade, com maior Rigor Científico, dos Estudos de Caso em Sistemas de Informação. *Revista de Administração Contemporânea*, 2 (2), pp. 143-170.
- Pulzl, H.; Treib, O. (2006). Implementing Public Policy. In *Fischer et. al.* (Eds.) 2007, pp. 89-107.
- Reale, G. (2003). História da Filosofia. *Filosofia pagã antiga*. São Paulo: Paulus, pp. 133-134.
- Ribeiro, A. G. (1990). Portugal no contexto Leste-Oeste e Norte-Sul. Distensão entre Blocos e Cooperação Técnico-Militar com os PALOP. In *Nação e Defesa - Anos 90* (4).
- Rodrigues, T. M. F. (2010a). Dinâmicas migratórias e riscos de segurança. A velha Europa. In *Relações Internacionais*, (26), Lisboa: IPRI-UNL, pp.113-129.
- Rodrigues, T. M. F. (2010b). Dinâmicas migratórias e riscos de segurança em Portugal. In *Instituto de Defesa Nacional*, (2). Lisboa IDN Cadernos.
- Rush, R. S.; Epley, W. W. (2005). Multinational operations, alliances, and military international cooperation. Past and future. In *Proceedings of the fifth workshop of the partnership for peace consortium military history working group*. Washington, D.C.: Center of military history, United States Army.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches in Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, vol. 6 (1), pp. 21-48.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, 24, pp. 147-156.
- Santos, V. M. (1997). Perspectivas para a cooperação militar portuguesa com os países africanos em desenvolvimento (I<sup>a</sup> parte). In *Revista Nação e Defesa*, (82), pp. 81-135.
- Savard, J. F. (2012). Policy cycles. *École nationale d'administration publique*, pp. 1-3.
- Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Revista de Ciências Sociais*, 5 (1), pp. 29-57.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP* Rio de Janeiro, 43 (2), pp 347-369.



- Siebeck, P. (1980). Weber, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Aufl. Tübingen: J.C.B. Mohr. ISBN 3-16-147749-9.
- Sperber, J. (2007). Review of Doll, Natascha, *Recht, Politik und 'Realpolitik' bei August Ludwig von Rochau (1810-1873): Ein wissenschaftsgeschichtlicher Beitrag zum Verhältnis von Politik und Recht im 19. Jahrhundert*. H-German, H-Net Reviews.
- Steinmo, S. (2008). What is Historical Institutionalism? Forthcoming, *In Approaches in the Social Sciences*, Donatella Della Porta and Michael Keating eds., Cambridge UK: Cambridge University Press, pp. 150-178.
- Thelen, K.; Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics, *In* Thelen K., Steinmo S., Longstreth F., orgs. *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press, pp.1-32.
- Thoenig, J. C. (2000). A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do Serviço Público, Brasília*, 51 (2), pp. 54-70.
- Thomashausen, A. (2011). A Constituição de Angola de 2010 no contexto do Constitucionalismo em África. *In Lusíada. Política Internacional e Segurança*, (5), pp. 11-27.
- Thorbecke, E. (1999). The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000, *In Foreign Aid and Development*, Routledge, S. Robinson and F.Tarp, pp. 17-47.
- Trevisan, A. P.; Van Bellen, H. M. (2008). Evaluating public policies: a theoretical review of a field under construction. *Revista de Administração Pública*, 42 (3).
- Van Meter, D.; Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6 (4), pp. 445-488.
- Waever, O. (1997). Figures of international thought: introducing persons instead of paradigms, *In* Neumann, I. B.; Waever, O. *The Future of International Relations: Masters in the Making?* New York: Routledge.
- Wapner, P. (2002). The Sovereignty of nature? Environmental protection in a postmodern age. *International Studies Quarterly*, 46, pp 167-187.
- Wildavsky, A. (1972). The Self-Evaluating Organization. *Public Administration Review*, 32 (5), pp. 509–520.
- Wollmann, H. (2007). Policy Evaluation and Evaluation Research. *In Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Edited by Frank Fischer Rutgers, University Newark, New Jersey, U.S.A; Gerald J. Miller Rutgers, University Newark, New Jersey, U.S.A. Mara S. Sidney Rutgers, University Newark, New Jersey, U.S.A. CRC Press, pp. 393-402.

- Yanow, D. (2007). Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. *In Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Edited by Frank Fischer Rutgers, University Newark, New Jersey, U.S.A; Gerald J. Miller Rutgers, University Newark, New Jersey, U.S.A. Mara S. Sidney Rutgers, University Newark, New Jersey, U.S.A. CRC Press, pp. 405-415.
- Young, O. (1980). International regimes: problems of concept formation. *World Politics*, 32 (3), pp. 331-356.

### **Dissertações e Teses**

- Cardim, M. E. (2006). Implementação de Políticas Públicas nas áreas da Formação, da Educação e da Segurança Social: Do Discurso às Práticas. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública. Lisboa: ISCSP.
- Conde, C. (1990). Cooperação Técnica Internacional: uma opção de intermediação nas Relações Internacionais. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade de Brasília.
- Faria, D. L. (2013). Breve apontamento sobre a segurança marítima e os transportes marítimos e os portos – novos desafios. Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Faculdade de Direito. Universidade Nova de Lisboa.
- Miranda, C. L. L. (2004). Relações Internacionais e desenvolvimento local: uma análise da cooperação técnica Brasil-Alemanha (1987-2003). Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade de Brasília.
- Peralta, S. M. S. (2013). Portugal e o Atlântico Sul. Uma estratégia para valorizar a posição Nacional. Tese de doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais - Segurança e Defesa. Instituto de Estudos Políticos.

### **Elementos on-line**

- Bandung Conference - Asian - African (1955).  
*In* <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/bandung-conf>, acedido em 06 de fevereiro de 2016.
- BNA (2014). Relatório e Contas.  
*In* <http://www.bna.ao/uploads>, acedido em 30 de abril de 2016.
- Bretton Woods Conference (1944).  
*In* <http://www.britannica.com/event/Bretton-Woods-Conference>, acedido em 20 de setembro de 2015.
- Busan Partnership for Effective Development Co-operation four High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea (2011).  
*In* <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf>, acedido em 7 de agosto de 2015.

Camões – ICL, I. P. (2015).

*In* <http://www.instituto-camoes.pt/>, acedido em 12 de fevereiro de 2015.

Camões – ICL, I. P. (2016).

*In* <http://www.instituto-camoes.pt/>, acedido em 09 de janeiro/07 de fevereiro de 2016.

Centre Virtuel de La Connaissance sur L' Europe – CVCE, 2016.

*In* <http://www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteedac.htm>, acedido em 24 de março de 2016.

Constituição da República de Angola (2010).

*In* Portal Oficial da República de Angola, GOV. AO, 2015, acedido em 11 de janeiro de 2015.

Decisão do Conselho 2012/387/UE, de 16 de julho de 2012. Delegação da UE na Guiné-Bissau, acedido em 05 de dezembro de 2015.

DGEG (2014).

*In* <http://www.dgeg.pt/>, acedido em 06 de setembro de 2015.

Dicionário da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico. Porto: Porto Editora, 2003-2016.

*In* <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/heurístico>, acedido em 12 de março de 2016.

Dili Declaration (2010). A new vision for peacebuilding and statebuilding (2010), acedido em 10 de março de 2015.

Division for Sustainable Development, UN – DESA (2015).

*In* <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, acedido em 27 de março de 2016.

European Comission (2015).

*In* <https://www.ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement>, acedido em 07 maio de 2015.

European Comission (2016).

*In* [https://www.ec.europa.eu/europeaid/funding/fundinginstrumentsprogramming/funding-instruments/european-developmentfund\\_en](https://www.ec.europa.eu/europeaid/funding/fundinginstrumentsprogramming/funding-instruments/european-developmentfund_en), acedido em 24 de março de 2016.

Eurostat (2015). Official Development Assistance per capita in donor and recipient countries.

*In* <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do>, acedido em 13 de fevereiro de 2016.

Eurostat (2016)

*In* <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/>, acedido em 19 de setembro de 2016.

International Trade Centre (ITC) (2016).

*In* <http://www.intracen.org/country/angola/income/>, acedido em 20 de abril 2016.

MDN, GOV (2012).

*In* <http://archive.is/www.mdn.gov.pt>, acedido em 07 de outubro de 2015.

OECD (1994).

*In* The Story of Official Development Assistance. A History of the development assistance committee and the development co-operation directorate in dates, names and figures, Paris, by Helmut Fuhrer, acedido em 24 de março de 2016.

OECD (1999). A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members, OECD, Paris in Managing Aid: Practices of DAC Member Countries. Paris: OECD, 2009.

*In* <http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/35051857.pdf>, acedido em 17 de setembro de 2015.

OECD (2004).

*In* <http://www.oecd.org>, acedido em 15 de fevereiro de 2016.

OECD (2005). Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005).

*In* <http://www.oecd.org/htm>, acedido em 16 de março de 2015.

OECD (2008). The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action.

*In* <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>, acedido em 10 de março de 2015.

OECD (2010).

*In* <http://www.oecd.org>, acedido em 15 de fevereiro de 2016.

OECD (2012). Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results.

*In* [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2012\)40/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2012)40/FINAL&docLanguage=En), acedido em 13 de março de 2015.

OECD/DAC (2013). Evaluating Development Activities, 12 Lessons from the OECD/DAC, 2013.

*In* <http://www.oecd.org/dac/peerreviews/evaluatingdevelopmentactivities12lessonsfromtheoeacdac.htm>, acedido em 10 de março de 2016.

OECD (2015).

*In* <http://www.oecd.org>, acedido em 13 de março de 2015.

OECD/DAC (2016). Development Cooperation Report, 2015.

*In* <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm>, acedido em 16 de fevereiro de 2016.

OECD (2016).

*In* <http://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>,  
acedido em 16 de fevereiro de 2016.

OECD (2016).

*In* <http://stats.oecd.org/>, acessido em 19 de setembro de 2016.

Programa de Apoio às Missões de Paz em África (2006).

*In* [http://www.mdn.gov.pt/destaques/2006/apresent\\_pampa.htm](http://www.mdn.gov.pt/destaques/2006/apresent_pampa.htm), acessido em 14 de janeiro de 2014.

Partnership for Effective Development Co-operation four High Level Forum on Aid Effectiveness (2011).

*In* <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>,  
acedido em 09 de março de 2015.

Peace of Westphalia (1648).

*In* <http://www.oxfordbibliographies.com/>, acessido em 1 de julho de 2015.

Sampaio, M. (2013). Cronologia 1974-2002: Das independências ao fim da guerra em Moçambique e Angola.

*In* <http://www.dw.com/pt/cronologia-1974-2002-das-independ%C3%A2ncias-ao-fim-da-guerra-em-mo%C3%A7ambique-e-angola/a-17280940>,  
acedido em 16 de setembro de 2015.

*Troika*. *In* <https://www.economias.pt/significado-de-troika/>, acessido em 26 de setembro de 2016.

UE, Parlamento Europeu, Valérie Ramet (2016).

*In* <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/search.html?authors=13129>, acessido em 09 de março de 2015; 02 de abril de 2016.

UNCTAD (2016).

*In* <http://www.unctad.org>, acessido em 20 de março de 2016.

United Nations (2003). Monterrey Consensus at the International Conference on Financing for Development.

*In* United Nations Department of Economic and Social Affairs Financing for Development Office E-mail: [ffdoffice@un.org](mailto:ffdoffice@un.org) Website: [www.un.org/esa/ffd](http://www.un.org/esa/ffd), acessido em 12 de maio de 2015.

United Nations (2009). Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, acessido em 10 de março de 2015.

United Nations (2016).

*In* <http://www.un.org/es/about-un/index.html>, acessido em 15 de março de 2016.

United Nations (2016).

*In* <http://www.un.org/es/about-un/index.html>, acedido em 16 de abril de 2016.

United Nations Department of Economic and Social Affairs Financing for Development Office (2015).

*In* [www.un.org/esa/ffd](http://www.un.org/esa/ffd), acedido em 12 de maio de 2015.

United Nations, Millenium Declaration (2000).

*In* <http://www.un.org/en/development/devagenda/millennium.shtml>, acedido em 20 de março de 2016.

United Nations, Sustainable Development (2016).

*In* <http://www.un.sustainabledevelopment.un.org/>, acedido em 20 de março de 2016.

Ventura, A. (2014). Os acordos de paz e de Bicesse e a democracia em Angola.

*In* <http://www.clubknet/index.php?option=comcontent&view=article&id=18178:osacordosdepaz-e-de-bicesse-e-democracia-em-angola-por-antonio-ventura&catid>, acedido em 16 de setembro de 2015.

World Bank (2014).

*In* <http://www.worldbank.org/en/about/leadership>, acedido em 12 de março 2016.

World Bank (2016).

*In* <http://www.worldbank.org/ida/>, acedido em 15 de março de 2015; 20 de setembro de 2016.

World Trade Organization (2016).

*In* [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/06-gatt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm), acedido em 16 de fevereiro de 2016.

World Economic Outlook (WEO), do FMI (2016).

*In* <http://www.imf.org/external/country/AGO/index.htm>, acedido em 20 de setembro de 2016.

### **Entrevistas**

Amado, L. (2015). Entrevista académica não diretiva, realizada em 9 de fevereiro de 2015, na Sede do BANIF, em Lisboa.

Moreira, A. (2015). Entrevista académica não diretiva, realizada em 11 de fevereiro de 2015, na Academia das Ciências de Lisboa.

Santos, L. (2015). Entrevista académica não diretiva, realizada em 6 de março de 2015, no seu domicílio.

### **Legislação portuguesa**

Decreto n.º 692/75, de 12 de dezembro.

Decreto n.º 68/76, de 24 de janeiro.

Decreto n.º 75/76, de 27 de janeiro.

Decreto n.º 78/76, de 27 de janeiro.

Decreto n.º 197/76, de 18 de março.

Decreto n.º 683-A/76, de 10 de setembro.

Decreto n.º 27/90, de 11 de julho.

Decreto n.º 28/90, de 24 de julho.

Decreto n.º 27/93, de 20 de agosto.

Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de maio.

Decreto-Lei n.º 791/74, de 31 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 792/74, de 31 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 412 – B/75, de 7 de agosto.

Decreto-Lei n.º 532 – A/75, de 25 de setembro.

Decreto-Lei n.º 97- A/76, de 31 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 486/79, de 18 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 360/82, de 8 de setembro.

Decreto-Lei n.º 162/83, de 22 de abril.

Decreto-Lei n.º 439-A/83, de 23 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de maio.

Decreto-Lei n.º 46/88, de 11 de fevereiro.

Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de maio.

Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de julho.

Decreto-Lei n.º 47/93, de 26 de fevereiro.

Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de fevereiro.

Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de fevereiro.

Decreto-Lei n.º 238/96, de 13 de dezembro.

Decreto-Lei 170/97, de 5 de julho

Decreto-Lei n.º 293/97, de 24 de outubro.

Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de agosto.

Decreto-Lei n.º 296/99, de 4 de agosto.

Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de agosto.

Decreto-Lei n.º 192/2001, de 26 de junho.

Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de outubro.

Decreto-Lei n.º 119/2007, de 27 de abril.

Decreto-Lei n.º 154 – A/2009, de 6 de julho.

Decreto-Lei n.º 42/2010, de 30 de abril.

Decreto-Lei n.º 121/2011, de 29 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 26/2013, de 11 de abril.

Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 184/2014, de 29 de dezembro.

Decreto Regulamentar n.º 32/89, de 27 de outubro.

Decreto Regulamentar n.º 4/2012, de 18 de janeiro.

Decreto Regulamentar n.º 14/2015, de 31 de julho.

Lei n.º 6/79, de 9 de fevereiro.

Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro.



Lei n.º 162/83, de 22 de abril.

Portaria n.º 815/2010, de 30 de agosto.

Portaria n.º 94/2012, de 4 de abril.

Portaria n.º 194/2012, de 20 de junho.

Portaria n.º 173/2013, de 7 de maio.

Resolução da Assembleia da República n.º 22/91, de 7 de agosto.

Resolução da Assembleia da República n.º 23/91, de 8 de agosto.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 31 de janeiro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 4 de fevereiro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 18 de maio.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de dezembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de dezembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2010, de 4 de novembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, de 27 de fevereiro.

### **Legislação angolana**

Lei n.º 1/75, de 30 de janeiro.

Lei n.º 71/76, de 11 de novembro.

Lei n.º 13/77, de 7 de agosto.

Lei n.º 12/91, de 6 de maio.

Lei n.º 23/92, de 16 de setembro.

Lei n.º 18/96, de 14 de novembro.

Resolução n.º 2/2014, de 15 de janeiro.

### **Outros documentos**

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1993). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1994). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1995). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1996). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1997). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1998). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (1999). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2000). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2001). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2002). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2003). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2004). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2005). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2006). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2007). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2008). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2009). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2010). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2011). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2012). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2013). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2014). Ministério da Defesa Nacional.

Anuário Estatístico da Defesa Nacional (2015). Dados preliminares.

Arquivo DCTM/DGPDN (2015). Elementos fotocopiados sobre a cooperação técnico-militar.

BIC (2014). *Angola: Internacionalização da economia angolana*. Lisboa.

Camões – ICL, I. P. (2012). *Plano de Atividades*.

Camões – ICL, I. P. (2015). *Plano de Atividades*.

Constituição da República Portuguesa (1976), de 2 de abril.

Despacho n.º 42/MDN91. Ministério da Defesa Nacional. Gabinete do Ministro.

Despacho n.º 43/MDN91. Ministério da Defesa Nacional. Gabinete do Ministro.

Despacho n.º 45/MDN91. Ministério da Defesa Nacional. Gabinete do Ministro.

Despacho n.º 220/MDN91. Ministério da Defesa Nacional. Gabinete do Ministro.

DGPDN (2009). Procedimentos no âmbito da Cooperação Técnico-Militar.

Grandes Opções do Plano (2005-2009).

Grandes Opções do Plano (2007).

Grandes Opções do Plano (2008).

Grandes Opções do Plano (2009).

Grandes Opções do Plano (2010-2013).

Grandes Opções do Plano (2013).

Grandes Opções do Plano (2014).

Grandes Opções do Plano (2015).

Grandes Opções do Plano (2016-2019).

INE (2014). Censo 2014: Resultados Preliminares Recenseamento Geral da População e Habitação – Luanda, Angola, 2014.

IPAD (2005). *Memorando da Cooperação Portuguesa: 2001-2004*. Edição IPAD. Ministério dos Negócios Estrangeiros.

IPAD (2006). *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*. Edição IPAD. Ministério dos Negócios Estrangeiros.

IPAD (2011). *Cooperação Portuguesa: uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento 1996-2010*. Edição IPAD. Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Memorando Sobre o Estado da Cooperação entre a República de Angola e a União Europeia (2003). República de Angola. Ministério do Planeamento: Unidade Técnica e Administrativa para a Cooperação ACP – ACE.

OECD (2004). *Career Guidance and Public Policy Bridging the Gap*. OECD.

Programa do I Governo Provisório (1974).

Programa do II Governo Provisório (1974).

Programa do III Governo Provisório (1974-1975).

Programa do IV Governo Provisório (1975).

Programa do V Governo Provisório (1975).

Programa do VI Governo Provisório (1975-1976).

Programa do I Governo Constitucional (1976-1978).

Programa do II Governo Constitucional (1978).

Programa do III Governo Constitucional (1978).

Programa do IV Governo Constitucional (1978-1979).

Programa do V Governo Constitucional (1979-1980).

Programa do VI Governo Constitucional (1980-1981).

Programa do VII Governo Constitucional (1981).

Programa do VIII Governo Constitucional (1981-1983).

Programa do IX Governo Constitucional (1983-1985).

Programa do X Governo Constitucional (1985-1987).

Programa do XI Governo Constitucional (1987-1991).

Programa do XII Governo Constitucional (1991-1995).

Programa do XIII Governo Constitucional (1995-1999).

Programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002).

Programa do XV Governo Constitucional (2002-2004).

Programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005).

Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009).

Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011).

Programa do XIX Governo Constitucional (2011-2015).

Programa do XX Governo Constitucional (2015).

Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa (2006).

Programa-Quadro de Cooperação Técnico-Militar Luso-Angolana (2007-2010).

Programa-Quadro de Cooperação Técnico-Militar Luso-Angolana (2011-2014).

Programa-Quadro de Cooperação Técnico-Militar Luso-Angolana (2015-2017).

Sínteses EuroDefense (2006). A Economia de Defesa. Sua integração no planeamento estratégico. *Centro de Estudos EuroDefense*. Portugal.

Tratado de Lisboa (2008). Versão consolidada. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Direção-Geral dos Assuntos Europeus.

United Nations, New York (2015). Addis Abeba Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Abeba Action Agenda). The final text of the outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development.

---

## **LISTA DE FIGURAS**

---

## **Capítulo 1. Enquadramento concetual**

Figura 1. Dimensão cognitiva das instituições	17
Figura 2. Relação entre cooperação internacional, soberania e ingerência	25
Figura 3. O efeito dos campos organizacionais	29
Figura 4. Evolução da APD na UE em percentagem do RNB (2005-2014)	51
Figura 5. O círculo da cooperação internacional	58
Figura 6. Dimensões da cooperação militar internacional	62
Figura 7. Países membros da OCDE	76
Figura 8. Fluxos da APD no seio do CAD (1990-2001)	77
Figura 9. Fluxos da APD no seio do CAD (2002-2015)	77
Figura 10. Configurações modelares na OCDE/CAD	79
Figura 11. Configuração da avaliação australiana	82
Figura 12. Configuração da avaliação austríaca	83
Figura 13. Configuração da avaliação belga	84
Figura 14. Configuração da avaliação canadiana	85
Figura 15. Configuração da avaliação coreana	86
Figura 16. Configuração da avaliação dinamarquesa	87
Figura 17. Configuração da avaliação espanhola	88
Figura 18. Configuração da avaliação finlandesa	90
Figura 19. Configuração da avaliação francesa	91
Figura 20. Configuração da avaliação holandesa	92
Figura 21. Configuração da avaliação irlandesa	93
Figura 22. Configuração da avaliação japonesa	95
Figura 23. Configuração da avaliação luxemburguesa	96
Figura 24. Configuração da avaliação norueguesa	97
Figura 25. Configuração da avaliação da Nova Zelândia	98
Figura 26. Configuração da avaliação da Polónia	99
Figura 27. Configuração da avaliação sueca	101
Figura 28. Configuração da avaliação Suíça	102

## **Capítulo 2. O método**

Figura 29. Processo de elaboração de políticas públicas ( <i>Policy cycle</i> )	108
Figura 30. A <i>policy analysis</i> – o modelo analítico	109
Figura 31. Desenho da investigação	112

### **Capítulo 3. O processo de elaboração da política de cooperação portuguesa**

Figura 32. Dimensões da política de cooperação portuguesa	114
Figura 33. Domínios da dimensão Cultural	115
Figura 34. Domínios da dimensão Social e Humana	115
Figura 35. Domínios da dimensão Político-Institucional	116
Figura 36. Domínios da dimensão Económica	116
Figura 37. APD portuguesa a preços correntes (milhões de dólares) (1960-1986)	118
Figura 38. Princípios da cooperação portuguesa	123
Figura 39. Serviços Centrais do MNE	135
Figura 40. Estrutura Orgânica do Camões – ICL, I.P. para a cooperação	136
Figura 41. Composição da APD (2009-2013)	142
Figura 42. APD por tipologia (2013-2014)	143
Figura 43. Evolução da APD na UE (2005-2014)	144
Figura 44. Evolução da APD relativamente à média da UE (2005-2014)	144
Figura 45. Evolução da APD portuguesa relativamente à média do CAD (1990-2001)	145
Figura 46. Evolução da APD portuguesa relativamente à média do CAD (2002-2015)	145
Figura 47. Evolução da APD portuguesa a preços correntes (2002-2015)	146
Figura 48. Componente Donativos por Canal de Ajuda (2013-2014)	147
Figura 49. Financiamento da APDB (2009-2013)	148
Figura 50. Financiamento da APDB (2010-2014).	148
Figura 51. Financiamento da APDB em 2014	149
Figura 52 Distribuição da APDB por setores (em %) (2010-2014)	149
Figura 53. Evolução da APDB (2010-2014)	150
Figura 54. Distribuição Geográfica da APDB (2010-2014)	151
Figura 55. Distribuição da APDB – montantes brutos (2010-2014)	152
Figura 56. Distribuição da APDM (2010-2014)	153
Figura 57. Evolução da APD (2010-2014)	153
Figura 58. Total da APD portuguesa em 2014 (milhares de euros)	154
Figura 59. Configuração da avaliação portuguesa	156

### **Capítulo 4. A CTM: o caso particular de Angola**

Figura 60. Serviços centrais de suporte do MDN	169
Figura 61. Unidades orgânicas nucleares da DGPDN	171
Figura 62. Despesas globais da CTM (1993-2003) em euros	177
Figura 63. Despesas globais da CTM (2003-2014) em euros	178



Figura 64. Formação de militares dos PALOP em Portugal (1993-2003)	179
Figura 65. Formação de militares nos PALOP (1993-2003)	179
Figura 66. Formação de militares dos PALOP em Portugal (2004-2015)	180
Figura 67. Formação de militares nos PALOP (2004-2015)	181
Figura 68. Mapa de Angola	184
Figura 69. Foto da Cimeira de Alvor	188
Figura 70. Assinatura do Acordo de Bicesse	193
Figura 71. Assinatura do Acordo de Paz	195
Figura 72. Formação de militares angolanos (1993-1996)	206
Figura 73. Formação em Portugal (1993- 2003)	207
Figura 74. Formação em Portugal (2004-2015)	208
Figura 75. Formação em Angola (1993- 2003)	208
Figura 76. Formação em Angola (2004-2015)	209
Figura 77. Evolução das despesas dos projetos de CTM angolana (1993-2003) em euros	210
Figura 78. Evolução das despesas dos projetos de CTM angolana (203-2014) em euros	210

## **Capítulo 5. Discussão dos resultados**

Figura 79. Configuração modelar da política de cooperação portuguesa	218
Figura 80. Mecanismos da CTM	220
Figura 81. Níveis de responsabilidade da CTM	223
Figura 82. Configuração modelar da CTM	224
Figura 83. Configuração modelar da política de cooperação portuguesa (proposta)	228
Figura 84. Ações de CTM	229

---

---

**LISTA DE TABELAS**

---

### **Capítulo 1. Enquadramento concetual**

Tabela 1. Princípios da Conferência de Bandung (1955)	36
Tabela 2. ODM	43
Tabela 3. Indicadores de progresso do desenvolvimento	46
Tabela 4. O efeito das instituições na elaboração de políticas públicas	68
Tabela 5. Avaliação das políticas públicas	74
Tabela 6. Elementos fundamentais da avaliação	74
Tabela 7. Configurações modelares da política de cooperação nos países da OCDE/CAD)	103

### **Capítulo 3. O processo de elaboração da política de cooperação portuguesa**

Tabela 8. A cooperação portuguesa no limiar do século XXI (capítulos)	119
Tabela 9. Mudanças operadas na visão da política de cooperação	121
Tabela 10. Objetivos gerais da política de cooperação portuguesa até 2015	122
Tabela 11. Objetivos específicos da política de cooperação portuguesa	122
Tabela 12. Competências da CIC (1985)	130
Tabela 13. Domínios prioritários da cooperação portuguesa	132
Tabela 14. Atribuições do MNE	134
Tabela 15. Responsabilidades do Camões – ICL, I. P. na política de cooperação portuguesa	137
Tabela 16. Composição da CIC - representantes	139
Tabela 17. Outros representantes da CIC	139

### **Capítulo 4. A CTM: o caso particular de Angola**

Tabela 18. Objetivos políticos e estratégicos da CTM	160
Tabela 19. Acordos de CTM	162
Tabela 20. PQ de CTM	165
Tabela 21. Eixos de ação do PAMPA	167
Tabela 22. Principais atribuições do MDN	169
Tabela 23. Atribuições da DGPDN	170
Tabela 24. Atribuições da DCTM	171
Tabela 25. Responsabilidades dos DT	176
Tabela 26. Principais parceiros de Angola em 2013	185
Tabela 27. Produtos dominantes das importações e exportações angolanas em 2013	186
Tabela 28. A edificação do Estado democrático angolano (1975-2002)	196

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

---

Tabela 29. PIC (2007-2010)	197
Tabela 30. CTM - modalidades e anos de execução	198
Tabela 31. Projetos de CTM (1993)	199
Tabela 32. Projetos de CTM (1994)	199
Tabela 33. Projetos de CTM (1995)	200
Tabela 34. Acordo de CTM	200
Tabela 35. Projetos de CTM (1996; 1997)	201
Tabela 36. Projetos de CTM (1998; 1999)	201
Tabela 37. Projetos de CTM (2000; 2001; 2002; 2003)	202
Tabela 38. Projetos de CTM (2004-2006)	202
Tabela 39. PQ (2007-2010)	203
Tabela 40. PQ (2011-2014)	203
Tabela 41. PQ (2015-2017)	204
Tabela 42. Redefinição do modelo de CTM (proposta)	232

---

---

**LISTA DE QUADROS**

---

### **Capítulo 1. Enquadramento concetual**

Quadro 1. Tipos de cooperação internacional	26
Quadro 2. Unidades do Grupo Banco Mundial	32
Quadro 3. Princípios da cooperação eficaz	50
Quadro 4. Síntese dos instrumentos de financiamento da UE (QFP 2014-2020)	52
Quadro 5. Composição da DG DVECO	54
Quadro 6. Áreas e metas a atingir até 2030	56
Quadro 7. Evolução da cooperação internacional	59

### **Capítulo 3. O processo de elaboração da política de cooperação portuguesa**

Quadro 8. Acordos Gerais de Cooperação	125
Quadro 9. Mudanças operadas na implementação da política de cooperação portuguesa	140
Quadro 10. Instrumentos da política de cooperação	141

### **Capítulo 4. A CTM: o caso particular de Angola**

Quadro 11. Mudanças operadas na implementação da CTM	173
Quadro 12. Setores prioritários de execução da CTM com os PALOP	175
Quadro 13. Mudanças operadas na conceção e execução da CTM	182

**APÊNDICE A – REDEFINIÇÃO DA CONFIGURAÇÃO MODELAR  
DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA E DA CTM EM  
PARTICULAR**

---





**APÊNDICE A**

**(Dimensões/categorias de análise e linhas de ação)**

**Política de Cooperação portuguesa**

<b>Dimensões/categorias</b>	<b>Linhas de ação</b>
<b>A1. Valores</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014 - 2020 (CECP 2014-2020) procura reforçar mutuamente a política de cooperação, entendendo-se esta como um investimento para os países parceiros e para Portugal (RCM, n.º 17/2014).</li><li>2. Considera-se a política de cooperação um investimento recíproco no desenvolvimento, porque fortalece as capacidades dos países e das instituições em áreas consideradas estruturantes para o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, promove a boa governação, a democracia e a consolidação do Estado de direito e dinamiza as economias locais favorecendo o crescimento económico e a integração no espaço global (RCM, n.º 17/2014).</li><li>3. Assume especial relevância a concentração de esforços dos atores envolvidos, para que seja atingida a meta de 0,7% do RNB para a APD que foi fixada até finais de 2015 (e não atingida), de acordo com os compromissos assumidos ao nível da UE, em Monterrey (RCM, n.º 17/2014).</li></ol>
<b>Dimensões/categorias</b>	<b>Linhas de ação</b>
<b>A2. Objetivos</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. A RCM n.º 82/2010, de 4 de novembro, reconheceu a importância da política de cooperação como instrumento essencial de promoção dos objetivos da política externa portuguesa.</li></ol>

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

	<p>2. Os objetivos da cooperação portuguesa assente nos princípios da coerência/coordenação, concentração, apropriação e parceria são, neste domínio, uma inevitabilidade assumida pelos membros do CAD e que guiarão também a política de CTM.</p>
Dimensões/categorias	Linhas de ação
<b>A3. Visão</b>	<p>1. A nível bilateral, a atuação da cooperação portuguesa manter-se-á centrada nos PALOP. Na análise e execução da cooperação, no plano bilateral, é essencial considerar a evolução dos níveis de crescimento económico e a importância geopolítica dos PALOP, a par do interesse que estes parceiros têm despertado junto da comunidade internacional e de países, como a China e os EUA, que tradicionalmente canalizavam o seu investimento para outras geografias.</p> <p>2. Estes pressupostos aconselham que Portugal adote em tempo útil um modelo diferenciado e inovador na cooperação com estes parceiros, que se traduzirá, designadamente, em novos documentos enquadramentos (RCM, n.º 17/2014), nomeadamente novos acordos.</p> <p>3. Neste enquadramento, importar definir, para cada PALOP, um modelo de atuação que garanta a execução de uma única política de cooperação, coerente, eficaz e coordenada por um único ministério (RCM, n.º 17/2014).</p> <p>4. Portugal continuará a desenvolver o relacionamento com a CPLP, a UE, a OCDE, a ONU, a Conferência Ibero-Americana, as instituições financeiras internacionais, a União Africana, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, e respetivas instituições e agências especializadas.</p>

5. Será fundamental ampliar a rede de recursos humanos na área de avaliação e simultaneamente promover a participação efetiva de delegados militares portugueses nas redes de avaliação do desenvolvimento do CAD.

---

**Ao nível da CTM**

6. O apoio à capacitação institucional e a formação continuarão a ser áreas de eleição da CTM e por isso deverão a ser encaradas como um processo contínuo de longo prazo, pelo que deverão ser privilegiadas intervenções estruturantes, de média ou longa duração, que resultem numa efetiva apropriação de conhecimento e de capacidades (RCM, n.º 17/2014).
7. Como instrumento político, a CTM deverá promover a partilha de conhecimento, de competências e de tecnologia. Terá que ser um instrumento complementar e reforçador de outras áreas da política externa, nomeadamente, da diplomacia económica e da ação cultural externa (RCM, n.º 17/2014).
8. A eficácia da política de CTM decorre da visão e da estratégia da política de cooperação internacional e em particular, da coerência da política de cooperação nacional, da aceitação dos países a quem se destina e fundamentalmente, da perceção da necessidade da continuidade desta política. Dito de outro modo, a sua eficácia encontra-se, em última análise, dependente do respeito pelas declarações, convenções e agendas internacionais, dos acordos e dos programas e fundamentalmente da coerência na sua definição, da implementação e da melhoria da avaliação.

Dimensões/categorias	Linhas de ação
<p style="text-align: center;"><b>B1.</b> <b>Redefinição dos Acordos</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A nível estratégico a política de cooperação tem-se ancorado na ideia de que os acordos de cooperação são, tendencialmente, imutáveis e perpetuam as escolhas políticas e institucionais herdadas do passado, mesmo que os resultados alcançados não correspondam ao esperado (<i>path dependency</i>).</li> <li>2. Parece haver uma persistente, ou distraída, resistência a alterações, ou seja, prevalece a ideia de que os Estados envolvidos resistem à mudança e não alteram o rumo inicialmente traçado em acordos (<i>lock-in</i>).</li> <li>3. Estes fatores explicam o facto dos acordos de cooperação nunca terem sofrido quaisquer alterações desde a data pioneira da sua assinatura, apesar da mudança do contexto político internacional e das recomendações do CAD.</li> <li>4. Acresce que a ausência de tensão institucional, ou seja, a ausência de pressões, no sentido da mudança, quer de Portugal quer dos PALOP, também assume aqui uma influência significativa na inalteração dos pioneiros acordos assinados há mais de 40 anos.</li> <li>5. Neste processo e de acordo com o alinhamento ponderado para a mudança, assume-se a urgente necessidade de uma maior responsabilização dos PALOP pelo seu próprio desenvolvimento e uma maior participação nas tomadas de decisão ao nível dos acordos, como sustentado pela declaração de Busan (2011).</li> </ol> <hr/> <p style="text-align: center;"><b>Ao nível da CTM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Os acordos de CTM deverão obedecer a princípios dinâmicos, flexíveis e facilitadores de adaptação a</li> </ol>

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

	<p>circunstâncias novas e imprevistas, como garantia de eficácia. É necessário redefinir as linhas gerais dos acordos, ou no limite, criar protocolos adicionais, incluindo outras ações para além da formação de pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços.</p> <p>7. Existe um desfasamento temporal entre os acordos e os PQ. Os acordos vigoram por períodos fixos de três anos e são prorrogados por períodos iguais e sucessivos, caso não ocorra denúncia de uma das partes. Os PQ têm vigorado por períodos variáveis de um a quatro anos. Os PQ, à semelhança dos acordos, deverão vigorar por períodos fixos de três anos e alinhados nos mesmos tempos de vigência.</p>
Dimensões/categorias	Linhas de ação
<p><b>B2.</b>  <b>Criação do</b>  <b>Departamento de</b>  <b>Cooperação e</b>  <b>Desenvolvimento/MCD</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A cooperação pela dimensão e importância alcançadas a nível internacional justifica a existência de um departamento ou agência, especificamente, vocacionada para esta área da política externa nacional, que absorveria o Camões I.P. e a CIC.</li> <li>2. Este Departamento seria responsável pela conceção, implementação e gestão dos projetos e programas de cooperação para o desenvolvimento, quer diretamente, através de recursos próprios, quer através da colaboração com outras instituições nacionais, internacionais e ONG.</li> </ol> <hr/> <p style="text-align: center;"><b>Ao nível da CTM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Neste Departamento deverão estar representados elementos do MDN, designadamente, o CEMGFA, ou um seu representante.</li> </ol>

Dimensões/categorias	Linhas de ação
<p style="text-align: center;"><b>B3.</b>  <b>Criação de uma</b>  <b>Unidade de Avaliação</b>  <b>Independente no</b>  <b>Departamento de</b>  <b>Cooperação para</b>  <b>Desenvolvimento</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliar a rede de recursos humanos na área de avaliação e simultaneamente promover a participação efetiva de delegados, incluindo os militares, portugueses nas redes de avaliação do desenvolvimento do CAD.</li> <li>2. A Unidade de Avaliação Independente, inserida no Departamento de Cooperação e Desenvolvimento, deverá ter como atribuições a avaliação da cooperação portuguesa nos vários domínios e setores.</li> </ol>
	<p style="text-align: center;"><b>Ao nível da CTM</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Aprofundar as competências técnicas dos agentes militares envolvidos na CTM, nomeadamente, aprofundar os conhecimentos em metodologia e em técnicas de avaliação, em particular na avaliação de impacto.</li> <li>4. Por outro lado, será impreterível evoluir para o desenvolvimento de uma gestão centrada nos resultados e para a utilização efetiva da avaliação produzida, em futuros PQ e projetos.</li> <li>5. No caso particular da CTM deverá ser criada uma plataforma informática em rede que receberá as avaliações da CTM provenientes dos PALOP.</li> <li>6. Os resultados da avaliação de CTM, produzidos por esta célula, integrarão a avaliação produzida pelos PALOP e serão remetidos ao CM para validação e posterior divulgação pública interna e externa através do MNE.</li> </ol>

**Da política de cooperação à cooperação da política.**  
**A Política de Cooperação Técnico-Militar no Pós 25 de Abril de 1974. O caso particular de Angola.**

Dimensões/categorias	Linhas de ação
<b>B4.</b> <b>Avaliação dos</b> <b>projetos de</b> <b>CTM</b>	<p>1. A política de cooperação tem-se alavancado em modelos de 1ª geração.</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><b>Ao nível da CTM</b></p> <p>2. Na atual configuração as estruturas existentes condicionam a eficácia da execução porque não permitem obter ações e respostas, em tempo oportuno, às necessidades extraordinárias dos PALOP, veiculadas pelos elementos da base (EMGFA/Ramos das FA).</p> <p>3. Atualmente é a DCTM, inserida na DGPDN, que tem a missão de acompanhar e avaliar a execução dos projetos de CTM, garantindo a oportunidade e a eficácia dos mesmos, em estreita ligação com as FA.</p> <p>4. Em rigor, tendo as FA total autonomia de execução técnica (despacho n.º 43/MDN/91), este processo será mais eficaz se as FA acompanharem e avaliarem a execução dos projetos, garantindo a oportunidade e a eficácia dos mesmos, em estreita ligação com a DGPDN e com a Unidade de Avaliação Independente. Para tanto haveria que dotar o EMGFA de autonomia financeira ou de um orçamento próprio, estritamente e especificamente vocacionado para este domínio.</p>
Dimensões/categorias	Linhas de ação
<b>C1.</b> <b>Valorização do papel dos</b> <b>DT, AD e coordenadores</b> <b>no terreno</b>	<p>1. A dimensão técnica dos projetos é a expressão das dimensões diplomática e de influência, que quando vazias no conteúdo ou na importância que lhes é atribuída, serão vazias ou incoerentes no resultado.</p> <p>2. O controlo processual obriga a avaliações contínuas e a refinamentos continuados em cada momento, a balanços direcionados para os interesses das partes quando surgem, muitas vezes, no momento e não de forma diferida.</p>

	<ol style="list-style-type: none"><li>3. Esta opção incrementará os graus de eficácia das ações desenvolvidas e reforçará, no curto prazo, a perceção da necessidade da cooperação. No longo prazo poderá ocasionar mudanças nas ações previstas em futuros acordos.</li><li>4. A avaliação de processo implicará a satisfação de reais necessidades e não apenas a satisfação de compromissos internacionais e a projecção de imagens nacionais.</li><li>5. A eficácia da CTM depende também do compromisso e das competências dos atores envolvidos na implementação dos programas e fundamentalmente das entidades que são tecnicamente responsáveis pela sua execução.</li><li>6. As FA no terreno, através dos DT, dos AD, ou dos coordenadores junto das embaixadas, exercem uma verdadeira ação diplomática de influência junto das estruturas militares dos PALOP, contudo não possuem autonomia financeira necessária para assumir compromissos e tomar mais eficaz o processo de CTM.</li><li>7. Por outro lado, a capacidade de exercer influência é a arma das FA, que apesar de serem o último elo da execução da CTM, são simultaneamente os elementos visíveis e o seu “rosto” e neles reside um capital de influência negligenciado nos processos interventivo e avaliativo.</li><li>8. A CTM terá mais eficácia no processo de diagnóstico de áreas e setores prioritários de intervenção, na identificação de prioridades para a tomada decisão das políticas e na avaliação e desenvolvimento de projetos, se valorizar mais o papel das FA, que tecnicamente a executam.</li></ol>
--	--



<b>C2.</b> <b>Redefinição dos Projetos</b> <b>de CTM</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Dever-se-iam eleger ações/setores como o recrutamento e a seleção, as novas tecnologias, a saúde militar, a engenharia militar (construção de infraestruturas), a administração e a gestão como áreas prioritárias de intervenção inseridas, por exemplo, na prestação de serviços.</li><li>2. Em concreto, a recente criação de Estabelecimentos de Ensino Superior Militar, designadamente em Angola, recomenda ações de apoio ao recrutamento, seleção, TIC e ao nível de apoio em projetos de Engenharia na Academia Militar do Huambo, atualmente em construção.</li><li>3. Esta opção encontra sustentação no facto das ações previstas nos PQ, já terem esgotado, na maioria dos casos, a razão de ser da sua existência, vivendo-se um período de rotina. Por outro lado, a evolução da capacitação institucional já conseguida, atingiu a sua maturação e encontra-se numa fase de estagnação e manutenção.</li></ol>
--	---